CAMERA DI COMMERCIO
INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA
DI TORINO

Centro
di Ricerca e
Documentazione
Luigi Einaudi
1963 ~ 2013
Radici e Libertà

Il bilancio delle risorse per il Piemonte: recuperare il federalismo fiscale per tornare a crescere

Giuseppe Russo, Lucia Quaglino,
Massimo Occhiena, Marco Orlando

Torino, settembre 2014

Si ringrazia il Settore Studi, Statistica e Documentazione della Camera di Commercio di Torino, e in particolare la Dott.ssa Barbara Barazza, per la collaborazione prestata nel corso dell'intera ricerca.

Copyright © 2014 Centro Einaudi e Camera di Commercio di Torino. Tutti i diritti riservati.

Sommario

Presentazione **5**

I. Le risorse pubbliche e il modello per tornare a crescere **9**
di Giuseppe Russo

La crisi economica in Italia: un inquadramento 9
La crisi in Piemonte, un modello interpretativo 9
All'origine delle risorse pubbliche del Piemonte 13
Sul modello di origine delle risorse pubbliche 15
Sul modello di spesa pubblica del Piemonte 18
Perché non è razionale tagliare gli investimenti pubblici 22
L'impresa pubblica nell'economia piemontese 23
«Saper spendere con vantaggio» ovvero «la soluzione 3 per cento» 26

II. Il federalismo fiscale nella teoria economica **29**
di Lucia Quaglino

Introduzione 29
La teoria classica del federalismo fiscale 30
- Le funzioni fondamentali del settore pubblico 34

Le teorie più recenti 36
- La teoria della scelta pubblica collettiva (public choice) 36
- Le critiche 36
- Teorie alternative 41

Conclusioni 44

III. Profili giuridici del federalismo fiscale **47**
di Massimo Occhiena

Premesse 47
Il federalismo fiscale nella Costituzione italiana 50
La legge n. 42/2009: i principi e i criteri direttivi 56
I decreti attuativi: uno sguardo d'insieme 59
Il federalismo demaniale 60

Le nuove forme di autonomia e «Roma capitale» 68
L'attuazione dei rapporti finanziari: inquadramento generale e piano dell'indagine 76
La prima linea direttrice: l'individuazione e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard 77
La seconda linea direttrice: la rimozione degli squilibri 93
La terza linea direttrice: il principio di premialità e i corrispondenti meccanismi sanzionatori 100
La quarta linea direttrice: i sistemi di armonizzazione 107
Considerazioni conclusive 114

IV. Le applicazioni del federalismo fiscale in Piemonte. Il mancato successo di una riforma 117

di Marco Orlando

Il federalismo amministrativo quale presupposto del federalismo fiscale 117
- La legge «La Loggia» e gli imperfetti tentativi di attuazione del federalismo amministrativo 118
- Il problema delle funzioni dal 2009 al 2012. La sentenza della Corte costituzionale n. 238/2007 120
- Le funzioni dopo il 2012: incertezze interpretative e nuove metodologie per la rilevazione dei costi dei servizi 124

La continua tensione ordinamentale del governo di prossimità e di area vasta 125
- I Comuni e gli obblighi di gestione associata 128
- Le Province 129
- Le Città metropolitane 138

Presentazione

Durante le crisi, le economie moderne si discostano dai modelli degli economisti. Quando i keynesiani pensavano all'uso della politica fiscale per stabilizzare il reddito, non avevano in mente che la spesa pubblica potesse già aver oltrepassato la metà del Pil. Quando i monetaristi negavano che il reddito si potesse creare con la domanda, e affermavano che piuttosto esso derivasse dalle scelte di impiego del capitale, non avevano in mente cosa accade alla domanda di consumo quando, d'improvviso, per aver concesso troppi prestiti, un'economia deve chiudere i rubinetti del credito.

L'economia di cui parliamo non è quella dell'Italia, ma degli Stati Uniti prima del crack Lehman. In Italia quella crisi si innestò su un sistema economico sonnecchiante dal lato dell'offerta e con la domanda largamente abituata al sostegno pubblico, ora attuato con la spesa, ora con i trasferimenti, oppure con le defiscalizzazioni. Colpita dalla crisi quando la spesa del settore pubblico era già sbilanciata, l'Italia non poté azionare alcuna misura di sostegno addizionale del reddito basata sul bilancio pubblico, che anzi dovette contrarsi in rapporto al Pil, per rassicurare il mercato finanziario e i partner politici dell'Unione europea che la moneta comune non avrebbe dovuto temere per i conti di un singolo Paese.

Il Piemonte è stato colpito assai duramente dalla crisi. Il suo Pil di 124 miliardi si è contratto di oltre il 10 per cento in sette anni. Più di 90 mila posti di lavoro sono stati cancellati o sono a rischio. In questo contesto, il Centro Einaudi e la Camera di Commercio di Torino si sono chiesti quale contributo potesse offrire il settore pubblico al sostegno del Pil nel momento di crisi. Come avrebbero impattato le riforme istituzionali che vanno sotto il nome di «federalismo fiscale» sulla quantità di risorse a disposizione e sulla loro spesa? Infine, se vi fosse la possibilità di utilizzare le risorse pubbliche per «cambiare destino» al ciclo economico, ossia facilitare la ripresa.

La qualità delle domande richiedeva un taglio multidisciplinare, che la ricerca ha largamente osservato, unendo nel gruppo di lavoro le competenze degli economisti a quelle dei giuristi. Ma non bastava. La ricerca si misurava con un territorio e con problemi reali: i ricercatori quindi non si sono solo allenati sulle teorie economiche e le dottrine giuridiche, ma hanno realizzato rilevazioni statistiche, calcolato modelli economici, analizzato norme e descritto il loro impatto in concreto, con verifiche su applicazioni reali nel territorio locale.

Lo studio si apre con il capitolo redatto da Giuseppe Russo (con il contributo di Lucia Quaglino), che ha analizzato il conto consolidato delle entrate e delle spese pubbliche in Piemonte dal 1996 al 2012. Il Piemonte, in questo periodo, è stata l'ultima regione italiana per dinamicità delle risorse pubbliche create, in

ragione della debolezza della sua base economica. In questo contesto, per via di una pressione fiscale che è aumentata, la spesa pubblica complessiva si è relativamente stabilizzata. Sono però ben evidenti i tagli agli investimenti, alla viabilità, alla scuola, alla cultura e ai servizi generali, effettuati per far spazio alla previdenza, alle integrazioni salariali, alla sanità e agli interessi passivi: tutte voci che, per via della crisi e di riforme incompiute, sono cresciute sul totale. Tuttavia, questa evoluzione della composizione della spesa pubblica non impatta positivamente, ma in senso negativo sul tasso di crescita generale del Pil.

Un calcolo basato su un modello econometrico mette in evidenza come una ripresa generale sarebbe possibile se, a parità di peso del settore pubblico, per cinque anni 3 punti percentuali di Pil, su un complesso di oltre 50 miliardi, venissero spostati dalla spesa corrente del settore pubblico allargato (che include le imprese pubbliche nazionali e locali) alla spesa in conto capitale, ossia se i bilanci del settore pubblico allargato venissero riformati per investire in progetti di lungo termine complessivamente 3,6 miliardi all'anno in più, senza aumentare la pressione fiscale.

Nel secondo capitolo, Lucia Quaglino introduce il tema del federalismo fiscale. Dai principi economici «classici» degli anni Cinquanta-Sessanta del secolo scorso, passando per la teoria della scelta pubblica collettiva (*public choice*) fino ad arrivare alle teorie più recenti, viene passato in rassegna il dibattito sul federalismo fiscale e, pertanto, su quale sia l'allocazione ottimale di poteri e risorse tra i diversi livelli di governo. Un dibattito ancora aperto, anche se vi è un crescente consenso che la società, l'economia e i suoi mezzi tecnologici siano pronti a un ampio decentramento delle funzioni statali.

L'applicazione, ovvero l'introduzione nel sistema costituzionale e giuridico italiano del federalismo fiscale, è il compito cui si dedica nel terzo capitolo Massimo Occhiena. A lui si deve l'esame della fitta produzione normativa in materia di federalismo fiscale, costituente l'imprescindibile base di partenza per analizzare caratteri e peculiarità del sistema di autonomia finanziaria di spesa ed entrata di Regioni ed enti locali.

Questa parte della ricerca compendia i diversi interventi legislativi e regolamentari che si sono succeduti a partire dal 2009, tentando un'illustrazione sistematica anche delle disposizioni relative ai rapporti finanziari tra enti pubblici territoriali, lungo quattro linee direttrici di indagine, in una visione aperta anche a rilevare i difetti di effettività esibiti dal federalismo fiscale, denunciando i deficit attuativi riscontrati.

L'ultima parte del lavoro è opera di Marco Orlando, il quale «cala» le teorie sul territorio: scende sul terreno analizzando la realtà del Piemonte e si chiede per quali ragioni il governo locale piemontese non abbia tratto beneficio secondo le attese, in termini di autonomia finanziaria e di crescita delle risorse, dalla prima

attuazione del federalismo fiscale, ossia dal 2009 a oggi. Entrando nell'analisi di alcuni casi applicativi, Orlando si sofferma sulle due principali cause individuate del mancato successo della riforma: l'indeterminatezza delle funzioni amministrative fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, nonché la continua tensione verso una compiuta riforma ordinamentale, sempre inseguita ma avviata soltanto con la «legge Delrio» del 2014. Inoltre, diverse manovre di finanza pubblica sono intervenute negli anni, sacrificando il disegno federalista di lungo termine al bisogno di contenere rapidamente la crescita della spesa.

Il federalismo fiscale, il percorso delle norme e quello della loro attuazione si snodano attraverso i dualismi tra centro e periferia e tra *cooperazione* e *competizione* territoriale, per certi versi non ancora risolti.

D'altra parte, gli spazi regionali e locali di decisione sulla spesa pubblica consolidata sono limitati dalla prevalente dimensione della spesa pubblica centrale. Inoltre, perché il bilancio della spesa pubblica consolidata regionale possa essere impiegato anche per politiche di stabilizzazione macroeconomica, sembrano importanti le riforme nazionali sulla composizione della spesa, così da incidere, per esempio, sul residuo fiscale.

Il quadro regionale della spesa pubblica consolidata e dell'applicazione del federalismo resta complicato. Il bilancio delle risorse disponibili individua tuttavia una via di uscita dalla crisi, che richiede non tanto una riduzione, quanto una riclassificazione della spesa di importo pari al 3 per cento del Pil. Una politica di questo genere avrebbe le caratteristiche di riportare il Pil e l'occupazione del Piemonte ai livelli del 2007 e aumentare così le probabilità che, in un contesto economico rasserenato, le riforme possano attuarsi più rapidamente.

Guido Bolatto
Segretario Generale
Camera di Commercio di Torino

Salvatore Carrubba
Presidente
Centro Einaudi

I. Le risorse pubbliche e il modello per tornare a crescere

Non consiste tanto la prudenza della economia
nel sapersi guardare dalle spese,
perché sono molte volte necessarie,
quanto in sapere spendere con vantaggio.
(Francesco Guicciardini)

La crisi economica in Italia: un inquadramento

A quasi sette anni di distanza dal suo inizio, i caratteri genetici della crisi economica italiana sono conosciuti. Purtroppo, essi non sembrano dipendere da un «ceppo unico». Vi è stato, all'inizio, il calo di domanda di investimenti e di beni di consumo durevole legato al timore che il Lehman crack potesse essere capace di scatenare una «Grande Depressione».

La «Great Depression» è stata scampata, negli Stati Uniti, grazie a una combinazione di politiche monetarie e fiscali entrambe espansive. Sulla sponda europea dell'Atlantico l'Unione Europea però ne subiva il contagio senza agire con un ventaglio di politiche economiche anticicliche di pari portata. Le regole dell'Unione Monetaria parlano chiaro: siccome gli Stati sono sovrani nel decidere tasse e spese pubbliche, non possono invocare la solidarietà delle istituzioni europee, o possono farlo in casi particolari che sono stati normati con l'istituzione, per esempio, del Fondo Salva-Stati, ossia l'European Stability Mechanism (ESM), definitivamente approvato anche dall'Alta Corte tedesca solo nel marzo del 2014, ossia tre anni dopo l'inizio della crisi europea.

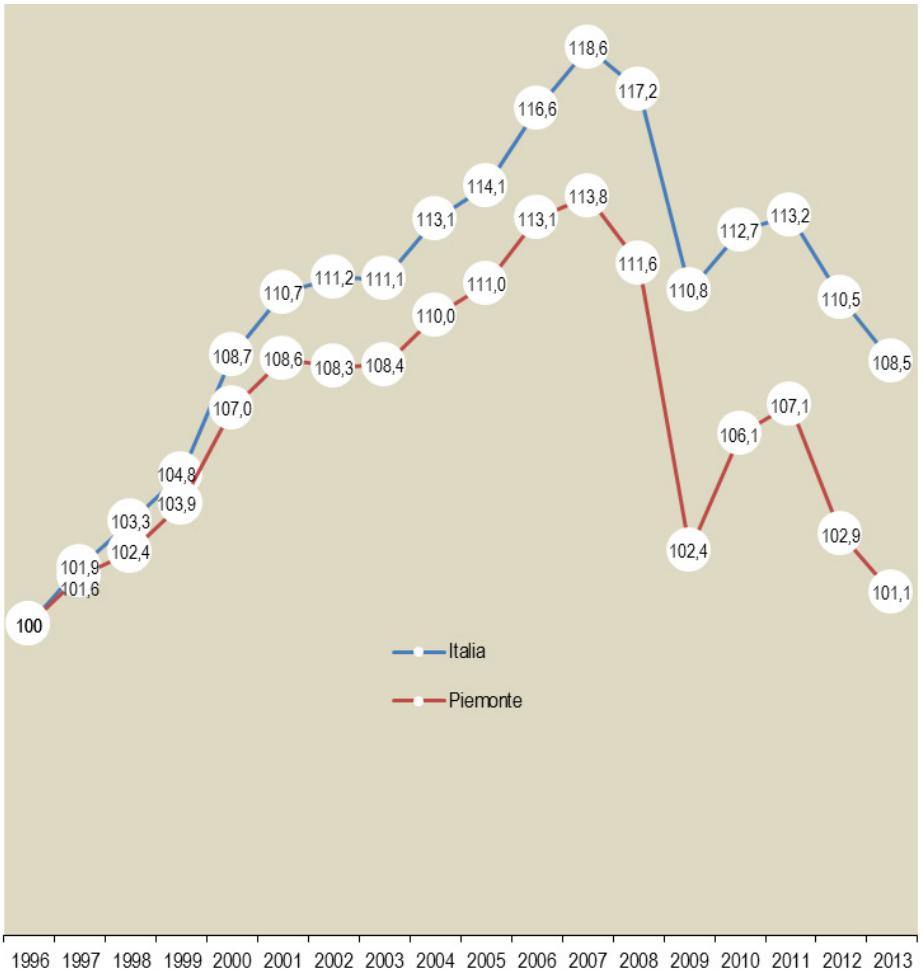
Per questa ragione, il vuoto di domanda finale aggregata dovuto alla crisi globale si è associato, in Italia, a un regime di austerità dei conti pubblici, che ha comportato sia l'aumento della pressione fiscale sia la realizzazione di tagli alle spese; questi hanno ulteriormente depresso la domanda finale, e quindi la produzione e il reddito. Infine, quando la stabilizzazione fiscale, tra il 2012 e il 2013, era stata conseguita e molti analisti si aspettavano i possibili fili d'erba della ripresa, si è invece smorzata la domanda estera, in particolare quella intraeuropea, senza la cui spinta il sistema economico italiano non è riuscito, neppure nella prima parte del 2014, a trovare la strada della ripresa.

La crisi in Piemonte, un modello interpretativo

In sette anni la crisi in Piemonte ha fatto arretrare il Pil, ossia il prodotto cui si attinge per distribuire i redditi, del 10 per cento, ossia di 12,2 miliardi, misurati in euro costanti del 2012 (Pil corrente del 2012: 124,9 miliardi).

Il confronto con l'Italia emerge dalla figura 1, nella quale abbiamo fatto pari a 100 il Pil del Piemonte e dell'Italia nel 1996 (in termini reali) per paragonarne la dinamica degli ultimi 17 anni: il risultato mostra che la regione subalpina è cresciuta meno della già bassa dinamica nazionale tra il 1996 e il 2007 (+13,8 punti dell'indice contro +18,6), per subire poi un calo peggiore della media nazionale (–12,7 punti di indice contro i –10,1 punti dell'Italia).

Figura 1
La crisi in Piemonte e in Italia. Numeri indice del Pil reale in Piemonte e in Italia
(1996=100)



Fonte: elaborazione su dati Istat

Il risvolto occupazionale della crisi è abbastanza noto. Gli occupati sono regrediti di 62 mila unità, ma in realtà a questi posti di lavoro perduti occorre affiancare i 33 mila occupati che si trovavano in CIG straordinaria o in deroga alla fine del 2013. Solo in un caso su tre (13 mila persone) essi corrispondono a crisi aziendali che dovrebbero normalizzarsi. Negli altri casi la cancellazione dei posti di lavoro è un esito possibile della crisi.

In definitiva, la crisi ha fatto perdere tra il 2008 e il 2013 circa 95 mila posti di lavoro insieme a 12,2 miliardi di redditi prodotti (a prezzi del 2005).

Con quali risorse, e con quante, si può pensare di rimontare la china? A questa domanda abbiamo cercato di dare una risposta scomponendo l'effetto della crisi (ossia i –12,2 miliardi di contrazione del Pil) nelle sue componenti primarie. Per farlo abbiamo seguito un metodo derivante non dalla statistica descrittiva, bensì derivato dall'econometria, ossia ci siamo avvalsi di un modello proprietario di breve termine dell'andamento dell'economia piemontese, attraverso il quale è possibile entrare nel merito delle cause «vicine» della contrazione economica (le cause «remote», in questo modello, non sono incluse). Introduciamone, pertanto, gli elementi essenziali.

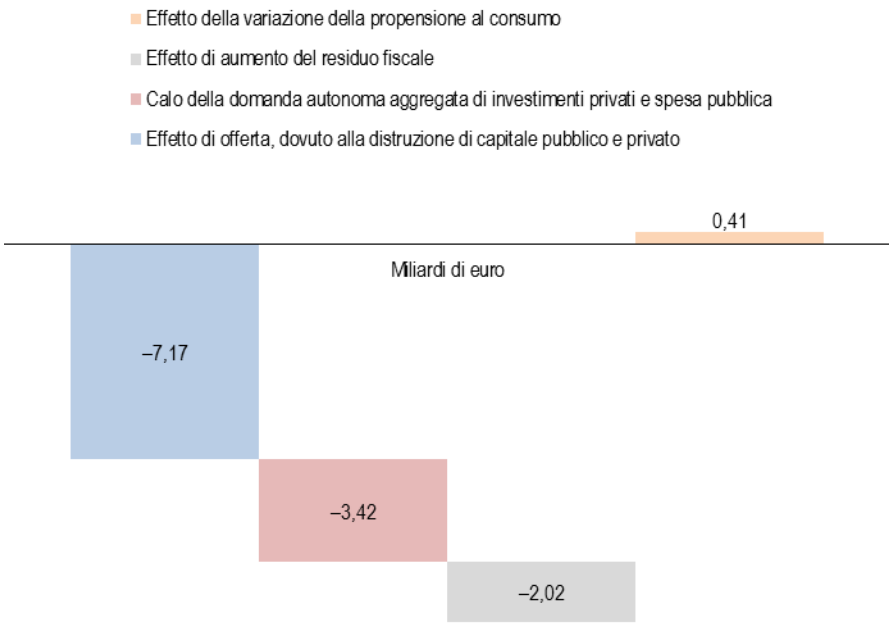
Il modello è un ibrido di un modello di moltiplicatore keynesiano e un modello di offerta. In altri termini, sono tenuti in considerazione tre effetti:

1) L'aumento di domanda finale autonoma produce un aumento del livello del reddito con un moltiplicatore (stimato) di 1,22. Tale moltiplicatore vale anche per la spesa pubblica, a condizioni di pareggio;
2) Particolari tipi di domanda finale autonoma, ossia gli investimenti pubblici e privati, accrescono lo stock di capitale, dal quale dipende la produttività relativa e, quindi, le esportazioni verso l'estero e la produzione per la vendita in altre regioni d'Italia. Un aumento di 1 punto percentuale del Pil assegnato permanentemente agli investimenti pubblici e/o privati produce, a regime, un aumento stabile (strutturale) non riassorbibile di 2,6 punti percentuali. In altri termini, con 1,2 miliardi di maggiori investimenti per anno rispetto ai livelli di un anno base, si avrà a regime un aumento del Pil permanente, rispetto all'anno base, di 3,1 miliardi, che dovrebbero incorporare 77 mila posti di lavoro, ossia potrebbero recuperare oltre i due terzi dell'occupazione perduta a causa della crisi;
3) L'economia regionale piemontese è infine tenuta a regole di solidarietà rispetto al resto dello Stivale. In questo senso, essa è caratterizzata da un residuo fiscale (al netto degli interessi) di circa l'8 per cento del Pil (4 per cento al lordo degli interessi). Il residuo fiscale è l'importo del prelievo tributario e contributivo in eccesso al valore dei servizi e dei trasferimenti ricevuti. La riduzione di 1 punto percentuale di Pil di residuo fiscale ha un effetto moltiplicativo di circa 1 punto sul prodotto interno lordo.

Per comprendere gli effetti della crisi in Piemonte utilizzando il modello appena citato, possiamo rifarci alla figura 2. In essa abbiamo spiegato l'origine dei 12,2 miliardi di «vuoto di Pil» che si è aperto tra il 2007 e il 2013. Utilizzando il modello, abbiamo identificato i seguenti impatti:

a) l'effetto combinato del calo di domanda autonoma derivante da riduzione degli investimenti privati e pubblici (edilizia inclusa), per un importo pari a circa 2,8 miliardi, ha prodotto un calo di produzione di 7,17 miliardi, come effetto di offerta;

Figura 2
Scomposizione della contrazione del Pil del Piemonte durante la crisi 2008-2013 (–12,2 miliardi di euro), secondo la causa che l'ha prodotta



Fonte: stime modello econometrico G. Russo dell'economia regionale piemontese, 2014

b) l'effetto combinato del calo di domanda autonoma derivante da riduzione degli investimenti privati e pubblici (edilizia inclusa), per un importo pari a circa 2,8 miliardi, ha prodotto un calo di produzione di 3,42 miliardi, come impatto della minore domanda;
c) l'aumento nei cinque anni di 1 punto di Pil del residuo fiscale stimato ha comportato la conseguente riduzione di 2,02 miliardi di Pil regionale;
d) il cambiamento della propensione al consumo, ossia l'aumento della propensione media al consumo per effetto del declino dei redditi, ha infine comportato un aumento di produzione e reddito di 0,41 miliardi.

Come si può giudicare, è facile smontare con un modello quantitativo relativamente semplice alcuni dei «miti» che circondano la crisi.

Non è vero che la crisi dipenda dallo «sciopero dei consumatori». Il consumo non è una funzione autonoma del reddito ma ne è una conseguenza. Ragione per la quale sulla domanda per consumi non è necessario insistere con le politiche. Le politiche devono essere orientate, oltre che a difendere i casi di disagio sociale, al ripristino della base economica che si è deteriorata durante i sette anni di crisi.

Le componenti di investimento e di spesa pubblica, ossia la loro riduzione o carenza, sono la principale causa del ridimensionamento del prodotto e del red-

dito. In una regione come il Piemonte, caratterizzata da una vocazione alla trasformazione industriale, gli effetti di offerta del vuoto di investimenti (privati e pubblici) valgono –7,17 miliardi e sono maggiori degli effetti di domanda (–3,42 miliardi), pure essi importanti.

Non è vero che il moltiplicatore della spesa pubblica è 1 o negativo, a condizione che la spesa pubblica sia qualificata. Spostare, senza aumentare la spesa totale, 5 punti di Pil di spesa pubblica dal conto corrente al conto capitale ha un impatto permanente dell'1 per cento circa (1,2 miliardi per anno) sulla crescita economica del reddito.

È altamente improbabile che, dopo un'erosione di base produttiva tanto significativa, il sistema economico possa trovare senza spinte esterne la strada verso un equilibrio di crescita. Appare piuttosto preferibile pensare a politiche di investimento pubblico qualificato, eventualmente complementare all'investimento privato, in modo da accelerare la fase di ripristino delle condizioni precedenti, dal punto di vista della produzione di reddito e dell'occupazione.

Il modello che abbiamo utilizzato, alla base di queste riflessioni, non è un modello keynesiano puro (anche se gli effetti keynesiani, come abbiamo visto, ci sono e valgono circa un quarto del vuoto complessivo di Pil), bensì un modello che mette in evidenza come le risorse pubbliche, e in particolare le risorse pubbliche qualificate, siano centrali per la crescita di un'economia moderna in un contesto di mercato, specie se colpita da una recessione.

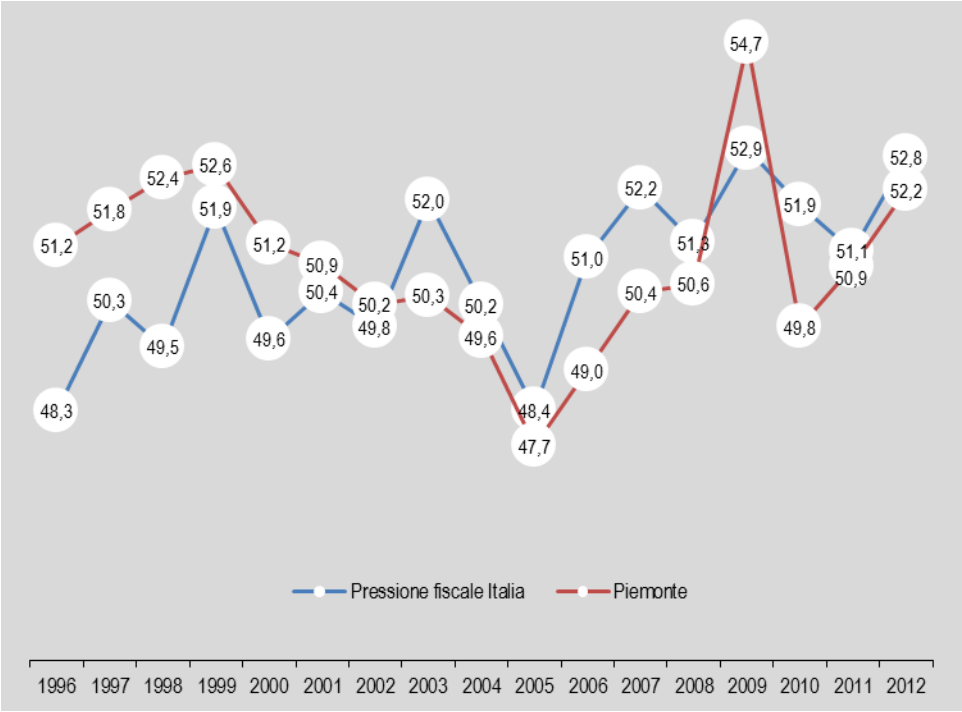
All'origine delle risorse pubbliche del Piemonte

La prima domanda a cui vorremmo cercare di rispondere è se la crisi abbia o meno cancellato risorse pubbliche consolidate in Piemonte. Che siano risorse disponibili o meno a livello decentrato ai fini della spesa, sarà un punto approfondito in seguito.

Un'analisi grezza dei dati rivelerebbe che le risorse pubbliche destinate al Piemonte sono aumentate negli ultimi quindici anni, in media, del 2 per cento all'anno, ossia né più né meno del tasso di inflazione. Esse ammontavano a 43,6 miliardi nel 1996, hanno toccato il massimo pre-crisi nel 2007 con 63,9 miliardi di euro, durante la crisi sono scese fino a 61,7 miliardi per poi risalire, nel 2012, a 65,1 miliardi (massimo della serie storica). In termini nominali, la combinazione della discesa delle basi imponibili (a conseguenza della crisi) e dei cambiamenti delle regole (a conseguenza delle politiche fiscali di austerità) non ha ridotto e anzi ha aumentato la disponibilità di risorse pubbliche.

Rapportando, in modo appropriato, le entrate consolidate delle amministrazioni pubbliche in Piemonte con il Pil generato, che, come si è visto, è caduto più della media nazionale, si ha la pressione fiscale regionale (figura 3).

Figura 3
Pressione fiscale complessiva sul Pil, in Italia e in Piemonte

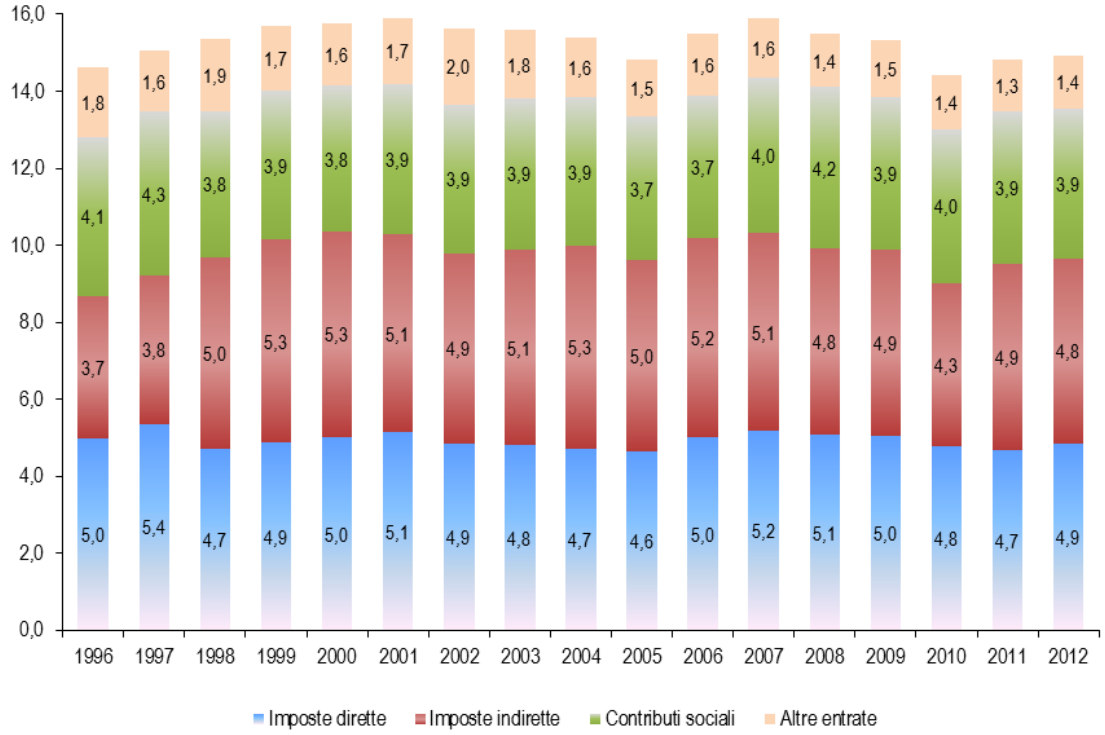


Fonte: elaborazione su dati Istat e CPT – Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

Come si può osservare, la pressione fiscale in Piemonte era superiore alla media nazionale, all'inizio della serie storica, di circa 3 punti di Pil (51,2 per cento contro 48,3 per cento), ma poi la forchetta è andata chiudendosi per via del minore vigore dell'economia piemontese rispetto alla media italiana. Tra il 2000 e il 2006 si ha una mitigazione della pressione fiscale, ma negli anni precedenti la crisi c'è un recupero, determinato dai primi scricchiolii nei conti pubblici, sia in media nazionale che in Piemonte. In Italia si raggiunge il 52,2 per cento nel 2007 e in Piemonte il 50,4 per cento. Dal 2007 la storia è nota: la pressione fiscale (fino al 2012) risale al 52,2 per cento in Piemonte (52,8 per cento in Italia) e negli ultimi due anni, a causa dell'ulteriore contrazione dei redditi e delle manovre di austerità, è ancora salita (54 per cento la media nazionale stimata).

Se si depurano i dati delle entrate consolidate della Pubblica Amministrazione dagli effetti dell'inflazione e li si paragona al numero dei residenti in Piemonte, si osserva che la pressione fiscale per abitante è più o meno costante nel tempo, passando da 14.600 euro per abitante all'inizio del periodo a 14.900 euro alla fine del periodo (figura 4). L'articolazione del prelievo vede al primo posto le imposte dirette con 4.900 euro per abitante, seguite dalle indirette (4.800) e dai contributi sociali (3.900). Le altre entrate pesano 1.400 euro. Nel tempo, la proporzione delle imposte indirette sul totale è andata diminuendo.

Figura 4
Entrate pubbliche consolidate del Piemonte
(valori pro capite in migliaia di euro corretti per l'inflazione secondo i prezzi del 2012)



Fonte: elaborazione su dati Istat e CPT – Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

Si può quindi concludere che la crisi sia intervenuta senza cancellare il finanziamento complessivo all'economia pubblica locale, anche se – come vedremo – questa affermazione dovrà essere corretta con la diversa distribuzione della spesa e in particolare con la polarizzazione della spesa su voci incomprimibili e non discrezionali, mentre tendono a essere sacrificate sia la spesa discrezionale sia la spesa in conto capitale, che contiene gli investimenti.

Sul modello di origine delle risorse pubbliche

Per quanto con la prima riforma del titolo V della Costituzione (2001) il federalismo fiscale sia entrato nell'ordinamento italiano, vuoi per ragioni di modello vuoi per ragioni di complessità applicativa, esso lascia poca o nessuna traccia nelle statistiche sull'evoluzione dei conti pubblici. Come mostra la figura 5, i quozienti di copertura delle spese con entrate sono sempre maggiori di 1 nel caso delle amministrazioni centrali (lo Stato) e inferiori a 1 nei casi delle amministrazioni sia regionali sia locali, il che denota la necessità, per queste ultime, di ricorrere alla finanza derivata dallo Stato, ossia ai trasferimenti dallo stesso.

Con particolare riguardo alle amministrazioni locali, si osserva tuttavia una tendenza all'autonomia a partire dal 2011, ossia ben 11 anni dopo la prima stesura della riforma.

Sotto un profilo esclusivamente statistico, il modello di origine delle risorse finanziarie resta comunque un modello caratterizzato da una preminenza dello Stato centrale. Questo peraltro è evidente anche semplicemente guardando alla distribuzione della spesa in Piemonte, la quale per 44,6 miliardi è stata dello Stato, per 9,4 miliardi dell'ente regionale e per 6 miliardi delle autonomie locali (dati 2012).

Figura 5
Quoziente di copertura delle spese con le entrate totali in Piemonte

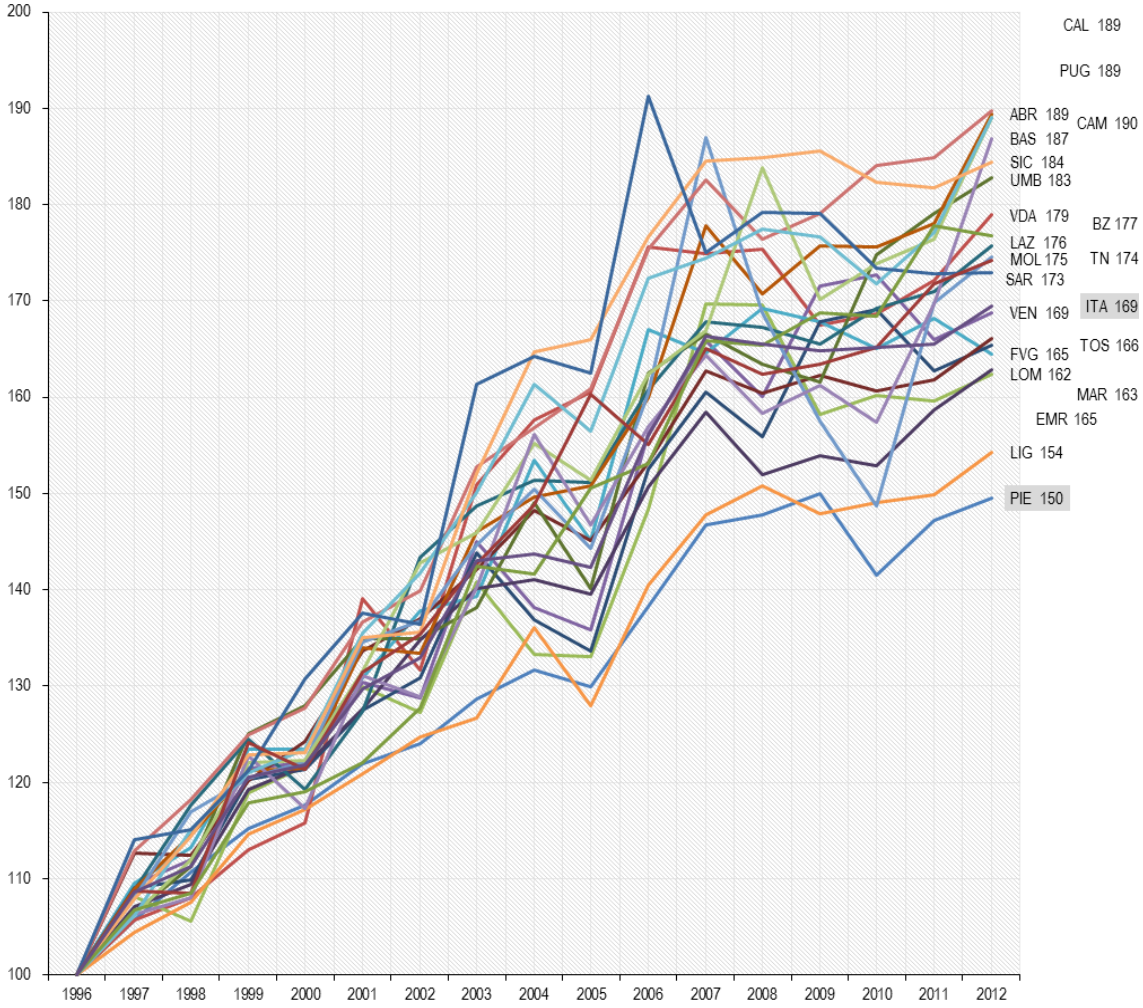
Fonte: elaborazione su dati Istat e CPT – Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

In termini comparativi, le risorse disponibili al Piemonte rappresentano una percentuale del suo Pil paragonabile – abbiamo visto – con la media nazionale. Lo sviluppo dinamico del confronto con le altre regioni italiane mette però di fronte a una peculiarità del caso piemontese.

Il Piemonte (figura 6) ha la più lenta dinamica di crescita delle risorse pubbliche di tutto il paese. Si tratta di un singolare risultato, frutto, probabilmente, del fenomeno di deindustrializzazione che ha caratterizzato questa regione più di qualsiasi altra regione del Nord e della conseguente cancellazione di basi imponibili importanti. Entrano in gioco anche l'invecchiamento (e quindi un rapporto tra pensioni e contributi sempre più sbilanciato)

La continuazione della tendenza, tuttavia, deve fare riflettere sulla minore capacità che la Regione potrebbe avere, in futuro, a finanziare gli investimenti.

Figura 6
Entrate consolidate totali, confronto Piemonte-Italia
(valori pro capite in euro costanti del 2010)

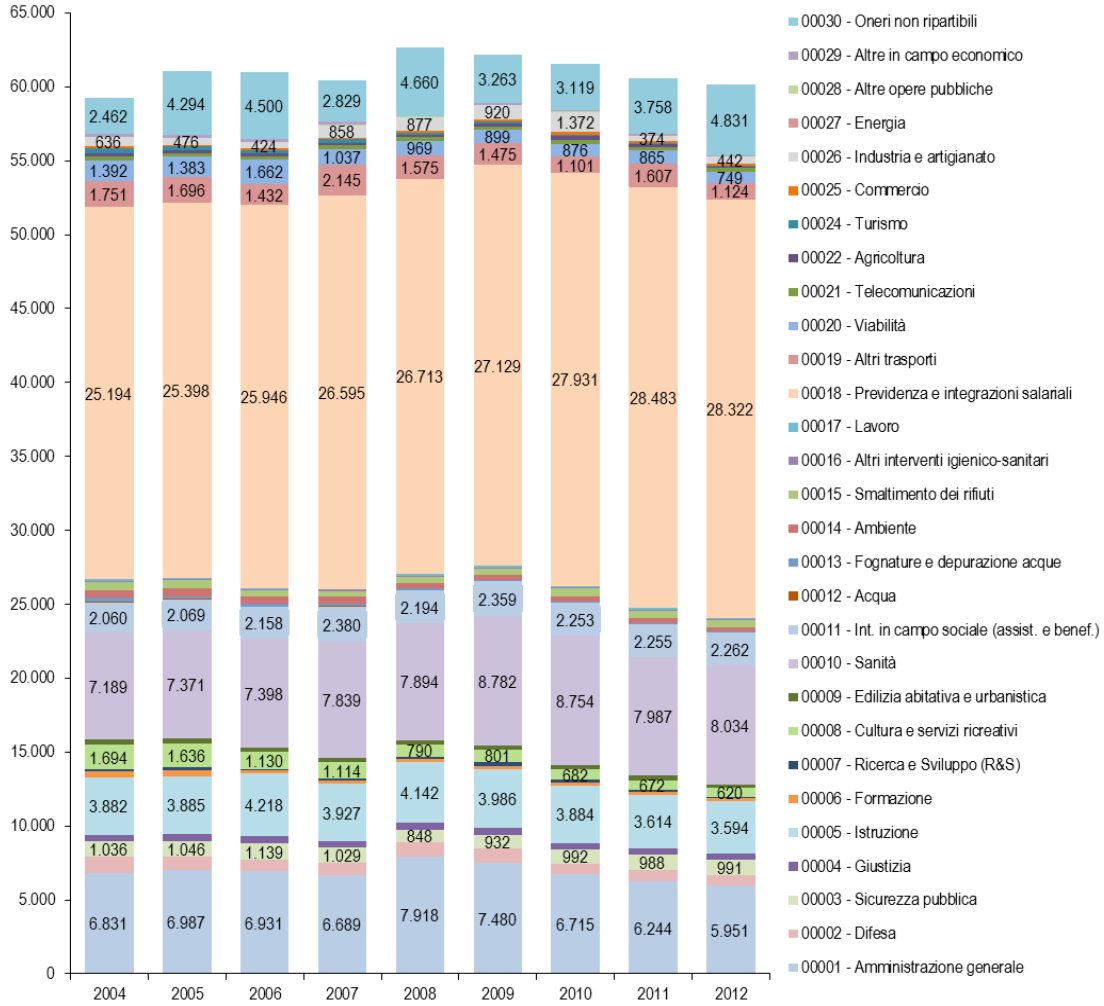


Fonte: elaborazione su dati Istat e CPT – Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

Sul modello di spesa pubblica del Piemonte

Il complesso della spesa consolidata in Piemonte (figura 7) vale 60 miliardi (2012), ossia 5,1 miliardi in meno del prelievo. La differenza costituisce il «famoso» residuo fiscale positivo, che compensa quello negativo che si realizza, per esempio, nelle regioni del Mezzogiorno. Il residuo fiscale lordo paragonato al Pil regionale è del 4 per cento. Se lo si calcola al netto della spesa pubblica per gli interessi (che figura come «oneri non ripartibili» nella figura 7, e che pesa sulle finanze dei piemontesi per 4,8 miliardi mentre nel 2004 la spesa per interessi era la metà, pari a 2,4 miliardi), il residuo fiscale arriverebbe all'8 per cento del Pil regionale. Ossia questa è la quota di prodotto interno lordo regionale che il sistema piemontese conferisce in forza del vincolo statale.

Figura 7
Spesa pubblica consolidata in Piemonte per settori di destinazione
(milioni di euro costanti del 2012)



Fonte: elaborazione su dati Istat e CPT – Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

Come si vede dalla figura 7, peraltro, gli interessi non sono affatto trascurabili, in quanto sono la quarta maggiore voce di un bilancio consolidato a 30 voci e assorbono l'8 per cento della spesa complessiva.

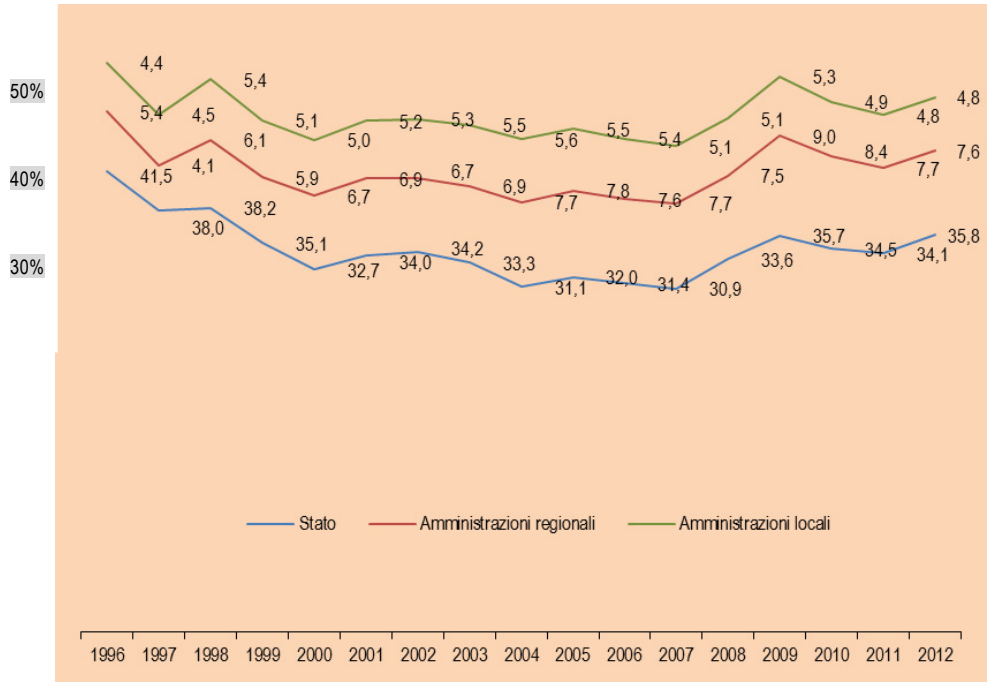
La prima voce di spesa è tuttavia il welfare state. Esso si compone di 28,3 miliardi di pensioni e integrazioni salariali, 8 miliardi di sanità, 3,6 miliardi di istruzione e 2,2 miliardi di interventi in campo sociale e assistenziale, per un totale di 42,1 miliardi: pari al 70 per cento della spesa pubblica consolidata, al 34 per cento del Pil, al 65 per cento del prelievo complessivamente operato sull'economia e le famiglie del Piemonte.

La spesa per il welfare state è relativamente poco comprimibile, specie durante un periodo di crisi, e nel tempo, come si può osservare, è quella che è sempre cresciuta rispetto alle altre voci di spesa: la spesa per le pensioni, per esempio, è passata in meno di dieci anni da 25,2 miliardi a 28,3.

Stante la relativa stabilità della spesa complessiva, frutto di un evidente lavoro di contenimento dei costi nell'arco dei nove anni di indagine, quali sono le voci di spesa che hanno mostrato una tendenza alla compressione, di fronte all'espansione di pensioni, sanità e interessi sul debito pubblico? Si tratta delle spese per l'amministrazione generale (prevalentemente composte da personale), che in nove anni passano da 6,8 a 5,9 miliardi di euro costanti (–13 per cento); delle spese per la viabilità, che scendono da 1.392 a 749 milioni (–46 per cento); delle spese per la cultura, che passano da 1.694 a 620 milioni (–63 per cento).

La composizione della spesa complessiva, per soggetto erogatore, continua a privilegiare l'amministrazione centrale, che spende 44,6 miliardi (2012), corrispondenti al 35,8 per cento del Pil (figura 8). Nel 1996 la quota del Pil di spesa statale era maggiore (41,5 per cento). Le amministrazioni locali spendono 6 miliardi, pari al 4,8 per cento del Pil; per effetto della crisi, si è avuto un calo rispetto al 5,3 per cento del 2009. I servizi delle amministrazioni locali valgono (e costano) 1.400 euro a cittadino. L'amministrazione regionale è progressivamente cresciuta di importanza dal 4,1 per cento del Pil regionale nel 1997 al 9 per cento nel 2009 al 7,6 per cento nel 2012. Anno nel quale ha speso 9,4 miliardi, ossia 2.200 euro a cittadino. Come si è visto nella figura 7, la crescita di peso della spesa pubblica regionale è pressoché integralmente da mettere in relazione con la gestione della sanità.

Figura 8
Pressione della spesa pubblica sul Pil del Piemonte
(valori percentuali; le tre linee del grafico sono sommate sull'asse delle ordinate, per dare l'impressione anche del totale della spesa pubblica)



Fonte: elaborazione su dati Istat e CPT – Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

Per quanto vi sia una relazione di preminenza, in volume e valore, della spesa statale su quelle regionale e locale, i portafogli degli interventi settoriali sono significativamente differenziati.

L'amministrazione centrale spende in Piemonte 982 euro a cittadino per il suo funzionamento (tabella 1) ed è la seconda voce di spesa. Il suo principale intervento è quello previdenziale (pensioni), che insieme alle integrazioni salariali comporta trasferimenti alle famiglie per 6.485 euro per abitante. L'istruzione è la sua terza voce di spesa, che incide per 539 euro per abitante. Seguono gli interventi in campo assistenziale (376 euro per abitante) e quindi la sicurezza (176 euro), la difesa (171) e la giustizia (92). La cultura è finanziata con 62 euro per abitante. Alla ricerca e sviluppo vanno (solo) 13 euro.

L'amministrazione regionale spende in Piemonte 2.168 euro per abitante, 68 dei quali servono al funzionamento della macchina (3 per cento). La maggior parte del bilancio, ossia 1.825 euro per abitante (l'84 per cento del totale), è destinato alla sanità, settore che evidentemente assorbe la quasi totalità delle risorse finanziarie. Impegni dell'ente di un qualche peso sono nelle telecomunicazioni (36 euro per abitante), nelle attività produttive (complessivamente 41,7

euro, divisi tra tutti settori produttivi), nei trasporti (62 euro per abitante), per l'ambiente (24 euro).

I servizi delle amministrazioni locali valgono (e costano) 1.379 euro per cittadino del Piemonte e 313 euro di questi (pari al 23 per cento) servono per assicurare la funzionalità delle amministrazioni comunali. Il primo servizio è quello per

Tabella 1
Spesa pubblica consolidata regionale (2012) in Piemonte per settori di intervento e per tipologia di soggetto erogatore
(euro pro capite; la spesa complessiva, pari a 60 miliardi, ammonta a 13.788 euro per abitante e assorbe il 48,2 per cento del Pil regionale piemontese)

Settore	Amministrazioni centrali	Amministrazioni regionali	Amministrazioni locali
00001 - Amministrazione generale	982,2	67,7	312,9
00002 - Difesa	171,2		
00003 - Sicurezza pubblica	176,2		50,7
00004 - Giustizia	92,0		6,3
00005 - Istruzione	538,9	12,2	271,9
00006 - Formazione	2,4	3,6	34,1
00007 - Ricerca e Sviluppo (R&S)	12,9	4,4	
00008 - Cultura e servizi ricreativi	62,1	13,8	66,1
00009 - Edilizia abitativa e urbanistica	12,8	4,4	32,8
00010 - Sanità	12,4	1.825,4	1,8
00011 - Int. in campo sociale (assist. e benef.)	376,3	5,1	136,7
00012 - Acqua	0,9	0,1	0,3
00013 - Fognature e depurazione acque	0,0	3,8	10,8
00014 - Ambiente	5,0	23,8	37,2
00015 - Smaltimento dei rifiuti	1,0		103,8
00016 - Altri interventi igienico-sanitari			12,8
00017 - Lavoro		4,5	12,5
00018 - Previdenza e integrazioni salariali	6.485,4		
00019 - Altri trasporti	120,6	61,7	75,0
00020 - Viabilità	16,3	0,6	154,5
00021 - Telecomunicazioni	22,2	36,2	
00022 - Agricoltura	12,5	6,0	5,8
00024 - Turismo		7,2	12,0
00025 - Commercio		0,9	31,9
00026 - Industria e artigianato	69,3	27,6	4,4
00027 - Energia	1,2	0,1	2,5
00028 - Altre opere pubbliche		2,4	
00029 - Altre in campo economico	6,9		2,7
00030 - Oneri non ripartibili	1.052,1	54,1	0,0
Totale complessivo	10.232,7	2.165,8	1.379,5

Fonte: elaborazione su dati Istat e CPT – Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

l'istruzione (272 euro, prevalentemente investiti nelle scuole per l'infanzia), seguito dalla viabilità (154 euro), dai servizi di assistenza sociale (137 euro per abitante), dallo smaltimento dei rifiuti (104 euro), dai trasporti (75), dalla cultura (66), dall'edilizia (33) e dal commercio (32).

In generale, i portafogli di competenze sembrano essere razionalmente ben suddivisi, con aree di sovrapposizione che ancora interessano comparti di spesa come i trasporti, la cultura, l'ambiente e il turismo. È probabile che in questi settori si possa realizzare, in modo normativo o in modo organizzativo, una significativa razionalizzazione degli interventi di spesa.

Peraltro, appare pure evidente come in questa struttura di spesa non si possano fare economie di rilievo, ossia che vadano oltre qualche punto percentuale, senza incidere sul sistema di welfare state, che vale il 70 per cento della spesa e il 65 per cento del prelievo generato in Piemonte.

Perché non è razionale tagliare gli investimenti pubblici

Una parte del complesso della spesa consolidata in Piemonte, quella che vale 60 miliardi (2012), è spesa in conto capitale. Le spese che sono classificate nel conto capitale devono incidere direttamente, qualche volta indirettamente, alla formazione di un patrimonio. Quindi sono o dovrebbero essere investimenti. In realtà, ai fini di un'analisi economica, che identifica il capitale come un patrimonio destinato a un uso riproduttivo dei beni utilizzati per crearlo, nella spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche possono apparire poste che con ciò poco hanno a che fare. Per esempio, i crediti previdenziali possono essere iscritti nel conto capitale, ma certo non concorrono ad aumentare il flusso di servizi producibili. Nondimeno, con il *caveat* di non considerare «investimento puro» queste spese, abbiamo ricostruito la dinamica della spesa consolidata in conto capitale, per soggetto erogatore (figura 9).

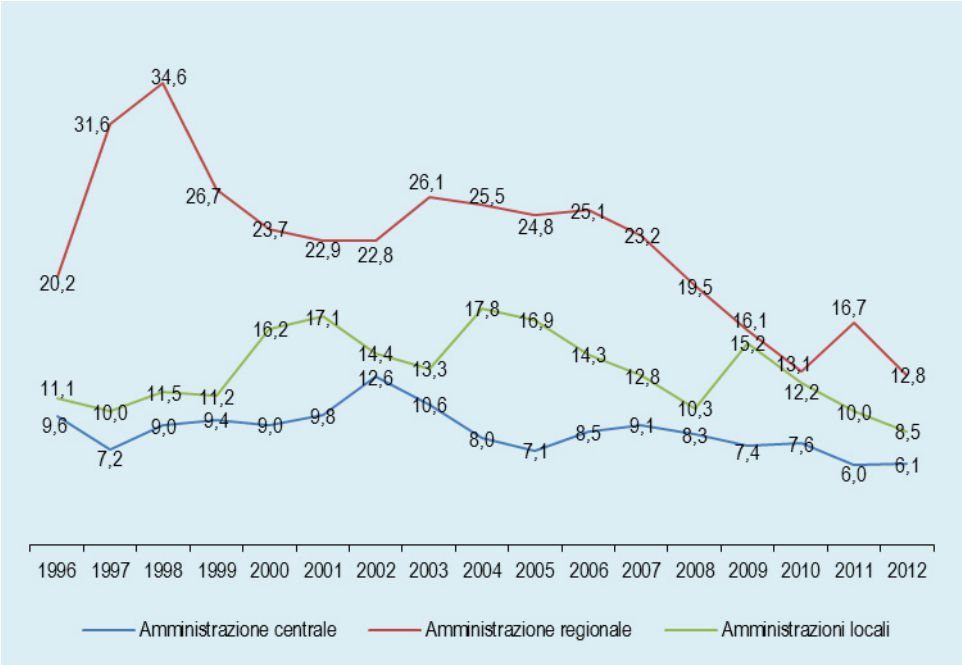
Nel complesso, nel 2012 la spesa in conto capitale di tutti gli enti pubblici in Piemonte vale 4,4 miliardi (2,7 realizzati dallo Stato, 1,2 dalla Regione e 0,5 dai Comuni). Essi corrispondono al 7 per cento delle spese pubbliche complessive e al 4 per cento del Pil regionale.

Nel corso degli anni, e in particolare in un decennio, la spesa in conto capitale si è dimezzata. Essa è stata sacrificata per rispondere alla domanda di austerità, mentre si espandevano le voci relative alle erogazioni dello Stato sociale e degli interessi.

Benché in bilanci pubblici caratterizzati da elevata rigidità questo abbia corrisposto a una esigenza di fatto e abbia permesso di chiudere bilanci altrimenti difficili se non impossibili da ricondurre a una quadratura, in termini economici non è affatto detto che la scelta sia stata vantaggiosa. Occorre infatti compren-

dere che la costituzione del capitale pubblico avviene attraverso questo tipo di spesa e che il capitale pubblico aumenta non solo i fattori produttivi, ma anche la produttività dei fattori. 1 punto percentuale di Pil sottratto alla spesa corrente determina un calo del Pil di 1,22 punti, ma in cinque anni produce un aumento permanente di Pil di 2,6 punti, per effetto del cambiamento dello stock di capitale e della produttività di tutti i fattori, il che significa che lascia un effetto netto permanente sull'economia di 1,38 punti aggiuntivi, ossia 1,7 miliardi di Pil aggiuntivo, capaci di incorporare 30.000 nuovi occupati. Il tutto senza cambiare né la spesa complessiva né la pressione fiscale del Pil (anzi, a conti fatti, *ex post* la pressione fiscale scenderebbe per aumento del denominatore).

Figura 9
Percentuale della spesa in conto capitale sulla spesa totale consolidata in Piemonte, per soggetto erogatore



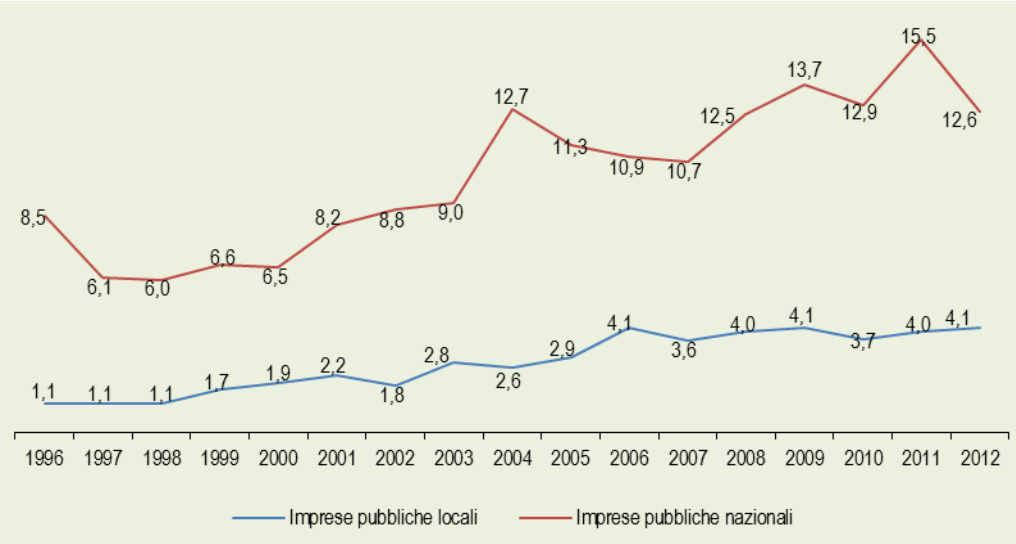
Fonte: elaborazione su dati Istat e CPT – Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

L'impresa pubblica nell'economia piemontese

Gli anni nei quali l'austerità affliggeva i bilanci pubblici sono stati anni di crescita ed espansione delle *utilities*: le aziende pubbliche o sulle quali gli enti pubblici nazionali o anche regionali e locali esercitano di fatto il controllo. Per avere un'idea della dinamica, il bilancio delle imprese pubbliche nazionali (IPN) – misurato come somma delle loro spese – che operavano in Piemonte valeva nel 1996 ben 7,2 miliardi, mentre il bilancio delle imprese pubbliche locali (IPL)

valeva circa 1 miliardo. Insieme, i bilanci delle imprese pubbliche avevano una dimensione che si commensurava al 9,6 per cento del Pil regionale (figura 10). Nel 2012, ossia 17 anni dopo, i bilanci annuali in Piemonte delle IPN e delle IPL valevano rispettivamente 15,8 e 5,2 miliardi, e si commensuravano al 12,6 e al 4,1 per cento del Pil.

Figura 10
Percentuale della spesa totale delle IPN e IPL sul Pil in Piemonte



Fonte: elaborazione su dati Istat e CPT – Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

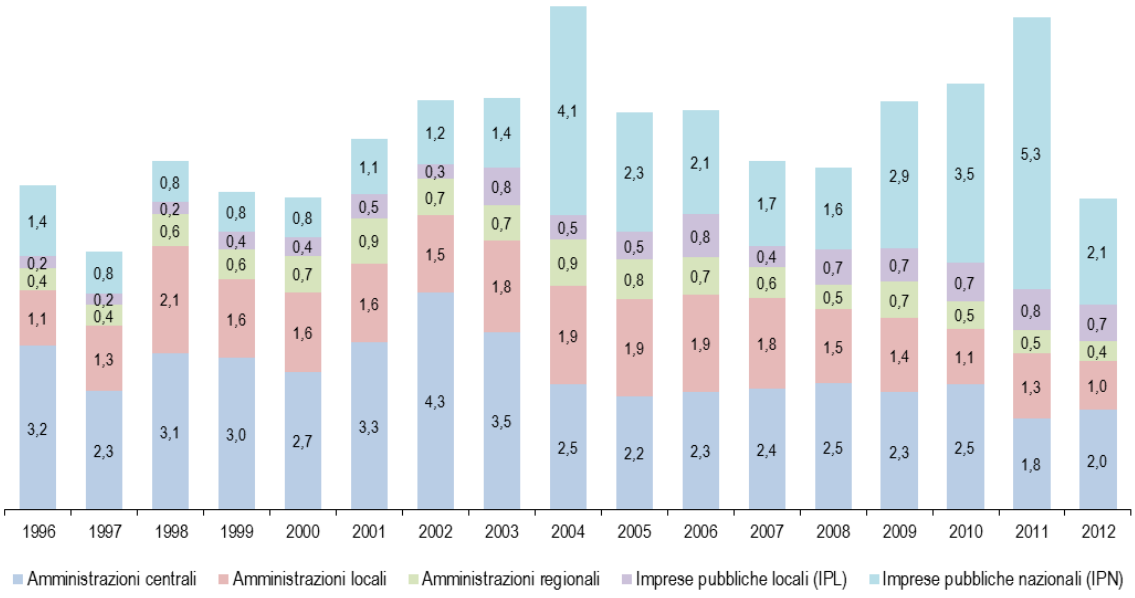
La presenza dell'impresa pubblica si è sviluppata e accresciuta in Italia e in Piemonte per una serie di fattori, non sempre tutti riconducibili a una matrice industriale o all'esigenza che si producessero beni pubblici e anche beni privati con mezzi pubblici. Proprio per evitare quest'ultima fattispecie, la Commissione Ue ha più di una volta raccomandato di privatizzare su larga scala i servizi pubblici, per ottenere insieme efficienza di sistema e opportunità per il settore privato. Le lobby di resistenza a questo processo non sono però energiche solo a Bruxelles.

Tuttavia, un approccio pragmatico al tema potrebbe in questo caso prevalere. È noto, fin dal primo paragrafo di questo studio, che buona parte della crisi è stata dovuta alla distruzione di capitale privato (e, in misura minore, pubblico) che non si è tuttora ricostituito perché gli investitori privati non vedono ancora condizioni sufficienti per aumentare la loro propensione all'investimento. Può fare allora comodo valutare la possibilità di investimento delle IPN e IPL, che quantunque prendano decisioni sulla base dei loro organi di amministrazione, hanno pur sempre azionisti di riferimento attenti non solo al dividendo, ma anche al «ritorno sociale» delle attività e delle spese.

Ebbene, se si considera la sola spesa in conto capitale delle IPN e IPL, essa somma annualmente a una media di 4,2 miliardi, ossia 3 punti percentuali del Pil piemontese. Come dire che dei 25 miliardi dell'investimento privato in Piemonte, 4,2 – ossia il 17 per cento – sono investimenti realizzati dalle imprese pubbliche.

Complessivamente valutato, il potenziale di investimento del Sistema Pubblico Allargato (SPA), che comprende sia la Pubblica Amministrazione in senso stretto sia le IPN e le IPL, può essere apprezzato in circa 9,5 miliardi per anno, equivalente a una quota del Pil di circa il 7 per cento. La dinamica degli investimenti del SPA, che include nel perimetro le IPN e le IPL, è ben rappresentato nella figura 11.

Figura 11
L'impatto delle imprese pubbliche locali e nazionali sul tasso aggregato di investimento. Spese consolidate in conto capitale delle IPN e IPL in Piemonte, in percentuale del Pil regionale



Fonte: elaborazione su dati Istat e CPT – Conti Pubblici Territoriali, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

Tenuto conto della dimensione di questi numeri, il potenziale di recupero dell'economia regionale dipende in discreta parte non tanto e non solo dal saper essere più austeri, ma anche e forse soprattutto dal «saper spendere con vantaggio», utilizzando le leve adeguate.

«Saper spendere con vantaggio» ovvero «la soluzione 3 per cento»

Questo lavoro è stato avviato con l'obiettivo di osservare l'andamento delle risorse pubbliche regionali durante la crisi post-Lehman, ritenute un cardine sia per attutire gli impatti della medesima, sia per fondare politiche regionali di rilancio.

Nel corso di questa indagine abbiamo conseguito una serie di risultati:

a) La crisi non ha, se non in un primo momento, ridotto la dimensione delle risorse per la spesa complessivamente disponibili, in termini reali, al sistema pubblico regionale consolidato. Tali risorse sembrano essersi assestate negli ultimi tempi intorno ai 60 miliardi di euro (costanti del 2012).
b) Le entrate riscosse in Piemonte si sono dapprima contratte, per effetto della recessione della base imponibile reddituale, quindi sono risalite a circa 65 miliardi (2012) in conseguenza delle politiche fiscali di austerità, definendo così un residuo fiscale del Piemonte verso il resto dell'Italia di circa 5 miliardi al lordo degli interessi passivi sul debito pubblico (4 per cento del Pil). In generale, non si è verificato un calo di risorse pubbliche, in termini reali e pro capite. Tuttavia la pressione fiscale è salita di oltre 2 punti percentuali.
c) La recessione del Pil in Piemonte è stata severa: essa ha comportato una contrazione economica di 12,2 miliardi dal picco precedente (–10 per cento) e un numero di posti di lavoro persi o a rischio pari a circa 95 mila unità.
d) Una scomposizione «non statistica», ma economica, delle cause della recessione identificano in almeno 7 miliardi l'effetto di recessione determinato dalla contrazione del capitale privato (e pubblico) investito.
e) L'analisi delle principali tendenze della spesa pubblica consolidata hanno messo in evidenza la crescita della spesa per il welfare state: in termini consolidati, essa (pensioni, CIG, sanità, istruzione e assistenza sociale) ammonta al 70 per cento della spesa pubblica complessiva.
f) Nonostante la crescita della spesa per lo Stato sociale (e per gli interessi passivi sul debito pubblico), la stabilizzazione della spesa complessiva è stata ottenuta con risparmi sui seguenti settori: amministrazione generale, cultura, viabilità.
g) Anche la spesa in conto capitale consolidata si è contratta (dimezzandosi in dieci anni) per «fare spazio» alle politiche di austerità e alla spesa sociale (e a quella per gli interessi passivi). In ogni caso, la spesa pubblica in conto capitale ammonta a quasi il 4 per cento del Pil.
h) La spesa delle IPN e delle IPL concorre fortemente a sostenere il ciclo economico dell'economia piemontese. In particolare, gli investimenti (spesa in conto capitale) delle IPN e delle IPL in Piemonte ammontano a circa 4,2 miliardi per anno (2,8 per cento del Pil) e forniscono quasi un quinto del tasso di investimento privato.

Tenuto conto di queste caratteristiche, è possibile riportare l'economia piemontese a crescere facendo perno (anche) sull'economia pubblica? Probabilmente

sì. Secondo il modello economico regionale, per ripristinare i 95 mila posti di lavoro perduti e riempire un vuoto di Pil di 12,2 miliardi occorre una spesa autonoma e per investimenti di circa 3 punti percentuali del Pil. Una maggiore spesa per investimenti (ossia in conto capitale) del 3 per cento del Pil, vale a dire di 4 miliardi per anno, potrebbe, nell'arco di cinque anni, portare a ricreare i posti di lavoro distrutti; essa potrebbe essere realizzata a tassazione invariata, ossia senza aumentare il prelievo né ridurre il residuo fiscale, cambiando invece la classificazione delle spese pubbliche.

Un «obiettivo 3 per cento» è alla portata del sistema pubblico regionale. 1,5 punti potrebbero essere tratti dalla riqualificazione della spesa corrente (oggi pari al 44,8 per cento del Pil, contro il 4,4 per cento della spesa in conto capitale). Oltre tutto, solo dieci anni fa la spesa in conto capitale era doppia di quella attuale, quindi l'obiettivo è raggiungibile. L'altro 1,5 per cento potrebbe formarsi nei piani di investimento delle IPN e delle IPL in Piemonte, il cui contributo all'economia regionale è ormai sostanziale.

La ricerca ha dimostrato che il Piemonte ha le risorse per crescere anche facendo leva sulla sua parte pubblica, spesso indicata come un punto di debolezza. Al contrario, una manovra di radicale riqualificazione della spesa pubblica attuale potrebbe, senza sacrificarne il livello generale, fornire lo spunto a rilanciare nuovamente lo sviluppo. «Spendere con vantaggio», inoltre, facendo crescere l'economia, potrebbe portare alla progressiva revoca delle politiche di austerità fiscale.

Si ringrazia Lucia Quaglino per il contributo fornito per l'elaborazione dei dati.

II. Il federalismo fiscale nella teoria economica

Introduzione

Le teorie sul federalismo fiscale[1] analizzano la struttura e il funzionamento dei sistemi di finanza pubblica organizzati su più livelli di governo[2], con lo scopo di individuare sistemi di tassazione meglio adeguati.

I principi economici «classici» del federalismo fiscale sono il frutto di una consistente letteratura, sviluppatasi a partire dagli anni Cinquanta-Sessanta del secolo scorso[3].

A oggi, tuttavia, resta aperto il dibattito su quali poteri e politiche fiscali vadano gestiti a livello centrale e quali, invece, decentralizzati. A tale proposito è certamente acquisito che se manca una responsabilizzazione dei centri di spesa (è il caso italiano, tra gli altri), un forte decentramento limitato alla spesa può far esplodere la spesa pubblica e, di conseguenza, l'indebitamento. In contrasto con i risultati negativi causati dall'irresponsabilità nelle politiche fiscali locali, alcuni studi evidenziano gli effetti positivi del federalismo sulla stabilità macroeconomica[4].

---

[1] Il termine federalismo fiscale, tradotto dall'inglese *fiscal federalism*, deriva dalla letteratura economica di finanza pubblica. R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill, 1959.

[2] A tal proposito, Alexis de Tocqueville scriveva: «Il sistema federale è stato creato con l'intento di combinare i vantaggi diversi che risultano dalla magnitudine e dalla piccolezza delle nazioni» (1980, vol. I, p. 163). «The Federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations». A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Milano, Rizzoli, 1932 e 2002.

[3] La letteratura è vastissima. Tra gli altri, si vedano: C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in «The Journal of Political Economy», 64, 1956, n. 5, pp. 416-424; R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, cit.; W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972; G. BRENNAN e J.M. BUCHANAN, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980; D.R. LEE, *Reverse Revenue Sharing: A Modest Proposal*, in «Public Choice», 45, 1985, pp. 279-289; B.S. FREY e R. EICHENBERGER, *Un mercato unico europeo per i governi: assicurare una quinta libertà*, in «Federalismo & libertà», V, 1998, n. 3, pp. 25-48; R. VAUBEL, *A History of Thought on Institutional Competition*, in A. BERGH e R. HÖIJER (dir.), *Institutional Competition*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007, pp. 29-66, http://www.vwl.uni-mannheim.de/vaubel/pdf-Dateien/competition.pdf. Per quanto riguarda la letteratura più recente: W.E. OATES, *Toward a Second Generation Theory of Fiscal Federalism*, in «International Tax and Public Finance», 12, 2005, pp. 349-373; J. HINDRIKS e G.D. MYLES, *Intermediate Public Economics*, Cambridge, MIT Press, 2006.

[4] Ad esempio, A. SHAH, *Decentralization and Macroeconomic Management*, in «International Tax and Public Finance», 13, 2006, n. 4, pp. 437-462.

Nonostante non vi siano conclusioni univoche, essendo i risultati strettamente dipendenti dalle variabili istituzionali, storiche, politiche ed economiche del contesto di riferimento, è tuttavia possibile evidenziare quali siano i presupposti e i benefici di una maggiore decentralizzazione e quali, invece, i rischi che una minore potrebbe comportare[5].

A tal fine, in questo capitolo si propone una rassegna della letteratura sull'argomento, che evidenzierà i punti di forza e di debolezza delle principali teorie.

Seppur con diversi presupposti e prospettive, tutte queste teorie si basano sul criterio dell'ottimalità, quale principio che consente di definire un assetto corretto tra decentramento e centralizzazione.

Sebbene a livello empirico non ci siano risultati definitivi, il dibattito teorico è fondamentale, dal momento che trattare di federalismo significa assumere una prospettiva di sussidiarietà, sia orizzontale (del potere pubblico rispetto alla società libera), sia verticale (del potere centrale rispetto a quello locale): in altre parole, significa parlare di strumenti che limitano il potere coercitivo dello Stato e mettono al centro la sovranità dell'individuo.

La teoria classica del federalismo fiscale

Secondo la teoria classica, i cui contributi fondamentali risalgono a Tiebout, Musgrave e Oates, la distribuzione ottima delle politiche fiscali tra i diversi livelli di governo dipende dal bilanciamento di costi e benefici del decentramento. In particolare, la letteratura classica analizza l'allocazione delle funzioni e delle responsabilità tra i diversi livelli di governo, nonché gli strumenti fiscali e le fonti di finanziamento appropriati per svolgere tali funzioni e assumersi dette responsabilità nel modo più efficiente.

Un importante contributo è riconducibile a Charles Tiebout[6]: secondo questo autore, in presenza di un numero sufficientemente elevato di amministrazioni locali, ciascuna delle quali offre un diverso menu di beni locali, i cittadini sceglieranno di vivere nell'amministrazione che meglio risponde alle loro preferenze individuali.

Questo accade in virtù della possibilità di «votare con i piedi»: i cittadini possono esprimere preferenze e dissensi spostandosi verso la giurisdizione che offre

[5] Si tenga presente, tuttavia, che le teorie sul federalismo, anche quelle classiche, rimandano a prospettive e punti di vista molto diversi e variegati.

[6] C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in «Journal of Political Economy», 1956, pp. 416-424.

loro la migliore combinazione tra servizi e imposizione fiscale[7]. Così facendo, rivelano le proprie preferenze e promuovono quindi l'allocazione efficiente dei beni pubblici locali, rendendo possibile – all'interno delle logiche economiche di scuola neoclassica – il raggiungimento dell'ottimo paretiano[8], come in un mercato privato. Le amministrazioni locali, infatti, si troveranno in competizione tra loro per attrarre il maggior numero di cittadini (come nel mercato si trovano a concorrere tra loro i diversi produttori) e saranno incentivate a fornire il livello di servizi e imposizione fiscale che più soddisfa i cittadini per evitare che essi vadano in un'altra giurisdizione (come i produttori cercano di evitare che i consumatori cambino fornitore)[9].

La teoria di Tiebout è stata in seguito supportata dall'economista di Chicago George J. Stigler[10], secondo cui la competizione tra comunità offre ai cittadini l'opportunità di scegliere il tipo e la scala di governo che preferiscono[11].

La Scuola di Chicago si esprime, quindi, a favore della decentralizzazione e ritiene che, a eccezione di sicurezza e *trade policy*, le altre funzioni debbano essere allocate dal governo centrale a quelli locali[12].

Si noti, tuttavia, che Tiebout ipotizza, irrealisticamente, la perfetta mobilità dei cittadini: vale a dire che essi siano perfettamente razionali (non tengano quindi conto dei legami famigliari e sociali) e non esistano barriere che comportino costi di spostamento, quali, ad esempio, i vincoli legati al posto di lavoro. Nella realtà, inoltre, bisogna tener conto delle esternalità[13].

---

[7] City managers «seek to attract new residents to lower average costs» (1956, p. 419) and the «consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public goods» (p. 418).

[8] Vi è Pareto-efficienza quando è possibile aumentare il livello di benessere di alcuni individui senza ridurre quello degli altri.

[9] «Spatial mobility provides the local public goods counterpart to the private market's shopping trip».

[10] Stigler applicò questa teoria alla competizione regolatoria, affermando che le imprese locali soggette a regolazioni locali contro il loro volere dovrebbero essere ricompensate dal governo locale.

[11] «Competition of communities offers no obstacles but opportunities to various communities to choose the types and scales of governmental functions they wish», p. 6; G.J. STIGLER, *The Tenable Range of Functions of Local Government*, 1957, in W.E. OATES (a cura di), *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998, pp. 3-9.

[12] «The good political order is one in which small nations and governments on the scale of American states are protected in their autonomy against neighbours and protected against federalisms or unions which appropriate their poker», p. 125; H.C. SIMONS, *Economic Policy for a Free Society*, Chicago, Chicago University Press, 1948.

[13] Si tratta di fenomeni economici posti in essere da privati o dallo Stato che producono vantaggi o svantaggi alla collettività senza che sia possibile individuare il beneficiario o il responsabile del danno economico provocato.

Si pensi al caso in cui un governo produca un bene o servizio i cui effetti possono essere percepiti anche al di fuori della sua giurisdizione, ma che viene finanziato solo dai residenti di tale giurisdizione (*spill-over* o effetto traboccamento)[14]. In tal caso, il governo fornirebbe un livello insufficiente di beni pubblici (ossia una quantità inferiore al livello socialmente ottimale) in quanto ci sarebbero dei cittadini che ne usufruiscono pur senza finanziarlo. Inoltre, si ridurrebbe il numero di persone disponibili a risiedere in tale giurisdizione.

Al contrario, se il governo riuscisse a fornire un certo bene facendo pagare parte del costo fiscale ai residenti di un'altra giurisdizione (ad esempio, nel caso della tassazione di una fonte di energia non esauribile), allora si avrebbe una sovrapproduzione del bene in questione, con il conseguente rischio di un congestionamento di residenti in tale giurisdizione.

Se, quindi, da una parte la mobilità dei cittadini giustifica il decentramento fiscale, dall'altra l'esistenza di esternalità diventa un motivo di centralizzazione delle politiche fiscali locali.

Questa teoria fonda i benefici del federalismo sull'opzione *exit*[15] dei cittadini, grazie alla quale essi hanno il potere di influenzare le politiche locali. Si tratta di un meccanismo di manifestazione delle preferenze di natura economica, in quanto consente ai cittadini di uscire da un certo mercato per spostarsi verso un altro che li soddisfa di più.

È però possibile ottenere risultati analoghi anche grazie a un meccanismo di manifestazione delle preferenze di natura politica, ossia attraverso l'opzione *voice*, come dimostra il teorema del decentramento di Oates[16]. Tale teorema si basa su due assunzioni: i governi locali, essendo più vicini ai cittadini, ne conoscono meglio le preferenze rispetto ai governi centrali e, pertanto, hanno un vantaggio informativo grazie al quale possono garantire un maggior benessere sociale; i cittadini hanno preferenze eterogenee e, quindi, funzioni di domanda differenti.

Poiché il governo centrale può generare solo un'offerta uniforme in tutti i distretti locali, la soluzione centralizzata dell'offerta dei beni pubblici locali non è Pareto-efficiente, dal momento che non è possibile migliorare il benessere di

[14] Fenomeno per cui un'attività economica volta a beneficiare un determinato settore o una determinata area territoriale produce effetti positivi anche oltre tali ambiti. Si rischia così che si creino squilibri tra i due mercati.

[15] Si veda A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

[16] «In the absence of cost-savings from the centralized provision of a (local public) good and of interjurisdictional externalities, the level of welfare will always be at least as high (and typically higher) if Pareto-efficient levels of consumption are provided in each jurisdiction than if any single, uniform level of consumption is maintained across all jurisdictions». W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, cit.

alcuni individui senza diminuire quello degli altri. Poiché, invece, il governo locale ha un vantaggio informativo sulle preferenze locali rispetto al governo centrale, l'offerta decentralizzata è più efficiente di quella centralizzata. Il decentramento consente quindi di rispondere meglio alle diverse esigenze dei cittadini di quanto potrebbe invece fare un governo centrale. Quest'ultimo, infatti, offrirebbe un unico bene uniforme che, in quanto tale, non tiene conto della molteplicità di gusti ed esigenze locali, e comporterebbe quindi una perdita di benessere per i cittadini.

Così come nella teoria di Tiebout, il fondamento economico del decentramento si trova nel bilanciamento di forze contrapposte, per cui la presenza di esternalità fa propendere verso la centralizzazione, mentre la miglior capacità dei governi locali di soddisfare le esigenze dei cittadini verso il decentramento. Si noti che questo accade indipendentemente dal meccanismo di *exit* (Tiebout) o di *voice* (Oates).

Di fatto, tuttavia, è molto complesso immaginare un efficiente modello di ripartizione delle risorse fiscali. Infatti, in base al criterio del bilanciamento costi-benefici del decentramento, molte funzioni andrebbero allocate a livello locale. Quando, però, bisogna trovare le risorse per finanziare tali funzioni, ci si scontra con il rischio che la mobilità intergiurisdizionale delle basi imponibili sia alquanto elevata: nel caso in cui si riducesse molto la base imponibile, si determinerebbe uno squilibrio finanziario tra entrate (che diminuirebbero in modo sostanziale) e uscite. Tale squilibrio è più contenuto all'aumentare della dimensione delle giurisdizioni, in quanto maggiore è la giurisdizione maggiore è la base imponibile.

Nella prospettiva di una scienza delle finanze schierata a difesa della massimizzazione delle entrate, applicando le regole ottimali del federalismo si rischia di incorrere in un intrinseco squilibrio finanziario: sia verticale, dovuto alla mancanza di corrispondenza tra servizi da garantire e risorse disponibili; sia orizzontale, in ragione del fatto che diverse giurisdizioni sono caratterizzate da differenti strutture economiche e sociali e, quindi, avranno necessità disomogenee quanto a voci di spesa e conseguente ammontare di risorse con cui farvi fronte.

In entrambi i casi, può essere necessario che il governo centrale – quello con maggiori risorse – finanzi i livelli di governo inferiori: la perequazione delle risorse fiscali sarà tanto più raggiunta quanto più sarà applicato il principio di uguaglianza e di redistribuzione in quelle giurisdizioni.

Il meccanismo di perequazione può essere attuato tramite interventi finanziari intergovernativi, con cui il governo centrale eroga risorse ai governi locali. Quando vi è squilibrio orizzontale, tale distribuzione di risorse avviene tra governi dello stesso livello (ad esempio, per un importo pari alla misura dell'esternalità da finanziare).

Questi interventi possono assumere la forma di trasferimenti oppure di compartecipazioni ai tributi erariali. Nel primo caso, sono inseriti nel bilancio tra le voci di spesa del governo centrale e, a livello locale, tra le voci di entrata, quali finanziamenti in conto trasferimenti; nel secondo caso, le risorse fiscali vengono attribuite direttamente tra diversi governi, in base a determinate regole.

Secondo la teoria classica, i contributi vanno assegnati in somma fissa e senza vincoli di risorse, così da lasciare ai governi locali autonomia nelle decisioni di spesa.

Secondo taluni autori, tramite gli interventi finanziari intergovernativi sarebbe quindi possibile correggere tutti i problemi relativi alle esternalità intergovernative legate al decentramento, consentendo così sia di garantire un efficiente equilibrio tra le esigenze di decentramento e centralizzazione, sia di ottimizzare l'assegnazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo[17].

Le critiche a Tiebout (che saranno analizzate più avanti in un apposito paragrafo) si indirizzarono proprio sui problemi legati alle esternalità e, in particolare, agli *spill-overs*, sotto l'influenza di Musgrave.

■ *Le funzioni fondamentali del settore pubblico*

Il contributo principale di Musgrave[18] è riconducibile alla celebre distinzione delle tre funzioni fiscali del governo: l'allocazione delle risorse, la redistribuzione del reddito e la stabilizzazione macroeconomica.

La funzione di stabilizzazione

È finalizzata a contrastare i naturali cicli economici alternati di recessione e crescita, in particolare per stabilizzare la dinamica del livello dei redditi e dell'occupazione.

Una politica fiscale locale espansiva avrebbe difficoltà a essere efficace perché genererebbe delle esternalità intergiurisdizionali. Le politiche di stabilizzazione, infatti, influiscono sul livello di attività economica agendo sulla domanda aggregata, vuoi incrementando la spesa pubblica per acquistare beni e servizi, vuoi tramite la tassazione fiscale. Tuttavia, l'effetto sulla domanda aggregata di una certa giurisdizione andrà a impattare anche su altre giurisdizioni (soprattutto se queste sono molto ridotte), dal momento che le loro economie sono interconnesse e spesso strettamente integrate. Il risultato sarà inefficiente, perché una singola giurisdizione dovrà sopportare integralmente i costi di una certa politica fiscale di cui beneficerebbero anche altre giurisdizioni.

[17] L. GRECO, *Federalismo fiscale: una nozione economica*, in «Federalismo fiscale: rivista di diritto ed economia», 1, 2007, pp. 39-75.

[18] R.M. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, cit.

La funzione redistributiva
Serve a ridurre le disparità economiche e sociali tra i cittadini. In assenza di una funzione distributiva centrale e in presenza di territori a capacità fiscale molto differenziata, i cittadini ad alto reddito (più colpiti dall'imposizione progressiva) saranno spinti a spostarsi verso aree con tassazione più mite, con inevitabili effetti sul gettito locale, vanificando gli sforzi redistributivi delle regioni più povere. Il governo non potrebbe in alcun modo impedire tale fuga.

La funzione allocativa
Mira a correggere i cosiddetti «fallimenti del mercato»[19], con particolare riferimento all'incapacità di quest'ultimo di fornire un livello efficiente di beni pubblici, di condurre a una produzione e consumo ottimale di certi beni e servizi a causa delle esternalità, di evitare asimmetrie informative tra gli operatori, nonché di ostacolare l'ingresso di nuovi concorrenti a causa di elevati costi fissi (monopolio naturale/oligopolio).
Le politiche pubbliche finalizzate a correggere detti fallimenti vanno spesso oltre gli ambiti del governo locale: è quindi necessario che gli interventi abbiano la dimensione del mercato rilevante. Si pensi al caso delle esternalità e dei beni pubblici nazionali (come la difesa) o a quello in cui è necessaria qualche forma di cooperazione internazionale (come nel caso del cambiamento climatico), che richiedono di fissare competenze e responsabilità in capo al governo nazionale.
Questa distinzione teorica non tiene però conto del fatto che nella realtà la situazione è più complessa: le politiche pubbliche attuate dai livelli nazionali raramente sono «pure» (ossia, svolgono solo la funzione allocativa, distributiva o di stabilizzazione). Molto più spesso, ogni politica economica pubblica è ricollegata a diverse funzioni. Si pensi al settore sanitario e scolastico: da una parte, le politiche attuate vanno a fornire un servizio considerato pubblico, dall'altra hanno anche una funzione redistributiva e di correzione dei citati fallimenti del mercato.
Di fatto, quindi, i diversi tipi di interventi pubblici sono stati gestiti ora a livello centrale ora a livello locale, a seconda del contesto storico, istituzionale, politico

[19] Vi è un fallimento del mercato quando quest'ultimo non è in grado di garantire un'allocazione Pareto-efficiente delle risorse. I tipici casi di fallimento del mercato sono: i beni pubblici, ossia beni non rivali (il consumo di un bene pubblico da parte di un individuo non esclude la possibilità per un altro individuo di consumarlo) e non escludibili (una volta che il bene pubblico sia stato prodotto, è difficile o impossibile impedirne la fruizione da parte dei consumatori); le esternalità, ossia quei fenomeni economici posti in essere da privati o dallo Stato che producono vantaggi o svantaggi alla collettività senza che sia possibile individuare il beneficiario o il responsabile del danno economico provocato; le asimmetrie informative, ossia situazioni in cui non tutti gli attori del mercato dispongono delle medesime informazioni; il monopolio naturale (o oligopolio), forma di mercato in cui un unico venditore (o pochi, nel caso dell'oligopolio) offre un bene che non ha stretti sostituti a una moltitudine di consumatori.

ed economico: solitamente, gli Stati dove il quadro culturale e sociale dà grande peso alla componente redistributiva (si pensi all'Italia) tendono a essere più centralizzati; oppure, anche quando sono decentralizzati, lo Stato centrale tende a definire dei livelli minimi di prestazione. Al contrario, dove tale componente è minore (si pensi agli Stati Uniti), si lascia più spazio al decentramento e all'autonomia locale[20].

Non è dunque possibile giungere a conclusioni definitive in merito alle funzioni tipiche del settore pubblico.

Le teorie più recenti

■ *La teoria della scelta pubblica collettiva (public choice)*
Brennan e Buchanan[21] sono i principali esponenti della teoria della scelta pubblica collettiva, incentrata sull'influenza che la struttura di governo esercita sulle preferenze dei cittadini e sull'efficacia delle politiche pubbliche.

In particolare, secondo gli economisti, l'azione collettiva è il risultato dell'equilibrio degli interessi privati e l'interesse collettivo rappresenta un vincolo contro i possibili abusi degli individui. Assumono quindi un ruolo fondamentale gli incentivi politici e burocratici, in quanto il funzionamento del sistema politico dipende dalla capacità dei governi di rispettare e soddisfare le esigenze dei cittadini.

Diversamente dalla teoria tradizionale, secondo la quale i governi sono benevoli e massimizzano il benessere sociale, per la scuola della *public choice* i governi non sono benevoli e, anche nelle democrazie più forti, i controlli efficaci sui politici sono pochi e limitati. Questi ultimi, quindi, si comportano come Leviatani, sfruttando il proprio potere monopolistico per imporre tasse. Il gettito fiscale viene utilizzato per massimizzare i ricavi totali del settore privato anziché dei cittadini, facendo così aumentare in modo inefficiente la capacità di spesa dei politici e dei burocrati[22].

Per regolare e limitare l'attività e il potere monopolistico del governo, riveste un ruolo fondamentale il decentramento fiscale e, in particolare, la concorrenza

[20] L. GRECO, *Federalismo fiscale: una nozione economica*, cit.

[21] G. BRENNAN e J.M. BUCHANAN, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, cit.

[22] T. HOBBES, *Leviathan*, Londra, Collier-Macmillan, 1962.

fiscale tra i governi locali[23], che consente di contenere il livello di tassazione e le dimensioni del bilancio[24].

La concorrenza fiscale[25] garantisce una maggiore efficienza alla stregua della concorrenza tra operatori economici privati, riducendo il potere monopolistico e, quindi, la capacità impositiva dei governi: la competizione tra le diverse giurisdizioni, offrendo ai cittadini una possibilità di uscita a basso costo (secondo il principio del «voto con i piedi» di Tiebout), depotenzia l'autorità fiscale e, quindi, ne limita la forza monopolistica ed espansiva.

Inoltre il federalismo è il modello che meglio consente di applicare i principi dell'economia di mercato all'organizzazione dell'istituzione politica, incentivando la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo: così facendo ne migliora la credibilità, la capacità di soddisfazione e adattabilità alle preferenze ed esigenze dei cittadini e, quindi, incentiva una più efficiente allocazione delle risorse.

Infatti, scrive Buchanan, nel mercato i consumatori possono «uscire» da un mercato cattivo, vale a dire possono comprare un prodotto o servizio che non li appaga da altri fornitori. In tal modo, entreranno in competizione tra loro i diversi produttori che, motivati dal profitto, saranno incentivati a offrire prodotti e servizi che meglio soddisfano le esigenze dei consumatori. Le risorse scarse saranno quindi automaticamente allocate verso i beni con un maggior valore.

Grazie al federalismo competitivo si dà ai cittadini, come ai consumatori, l'opportunità di affrancarsi da un certo tipo di modello governativo, limitando così il potere coercitivo tipico della sfera politica e accrescendo invece la sfera della

[23] Il primo a sottolineare i benefici della competizione istituzionale fu David Hume in *Of the Rise and Progress of the Arts and Sciences* (1742/1985): «Nothing is more favourable to the rise of politeness and learning than a number of neighbouring and independent states connected together by commerce and policy» (p. 119). «Where a number of neighbouring states have a great intercourse of arts and commerce, their mutual jealousy keeps them from receiving too lightly the law from each other in matters of taste and reasoning and makes them examine every work of art with the greatest care and accuracy» (p. 120).

[24] «The potential for fiscal exploitation varies inversely with the number of competing governmental units […] The potentiality for collusion among separate units varies inversely with the number of units. If there are only a small number of nominally competitive governments, collusion among them with respect to their mutual exercise of their assigned taxing powers may be easy to organize and to enforce» (p. 180). «Total government intrusion into the economy should be smaller, ceteris paribus, the greater the extent to which taxes and expenditures are decentralized» (p. 185). «Tax 14 competition among separate units rather than tax collusion is an objective to be sought in its own right» (p. 186). G. BRENNAN E J.M. BUCHANAN, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, cit.

[25] Favorita tramite le imposte sub-nazionali sui fattori mobili.

sovranità e della libertà individuale[26]: ciò poiché se il potere pubblico aumentasse in modo eccessivo il proprio ambito di azione, i cittadini si sposterebbero verso altre giurisdizioni. In questo senso, la possibilità di *exit* tende a contenere tassazione e regolamentazione e previene comportamenti anti-economici (come la salvaguardia di alcune imprese in crisi per motivi politici più che economici), riducendo quella asimmetria tra benefici concentrati e costi diffusi che tende ad ampliare la spesa pubblica a favore dei piccoli gruppi di interesse[27]. Sostanzialmente, quindi, si contengono sia l'ambito e l'estensione dell'attività del governo centrale, sia lo sfruttamento del cittadino da parte delle unità locali-provinciali.

I modelli descritti, tuttavia, sono stati oggetto di numerose critiche – sintetizzate nel paragrafo seguente –, sulla base delle quali si sono recentemente sviluppate delle teorie alternative.

■ *Le critiche*

Le critiche ai modelli descritti si riferiscono alle ipotesi di fondo. Innanzitutto, si basano su assunti piuttosto astratti e poco reali: nella realtà, i governi sono meno monopolisti che nel modello di Brennan e Buchanan, quindi il loro potere coercitivo è minore di quello ipotizzato.

Inoltre, in entrambi i modelli si assumono l'assenza di vincoli alla completa mobilità dei cittadini e una completa conoscenza delle caratteristiche delle diverse giurisdizioni. Infatti, la capacità del federalismo di aumentare l'efficienza dipende dalla capacità dei cittadini di confrontare i diversi livelli di pressione fiscale e qualità dei servizi offerti, così da poter giudicare i governi e renderli responsabili delle loro decisioni. Nella realtà, tuttavia, i cittadini non sempre compiono scelte perfettamente razionali, vuoi per via dei legami famigliari e lavorativi, vuoi per via delle asimmetrie informative.

Non si tiene poi conto dei vantaggi delle economie di scala di una produzione più centralizzata. Ad esempio, concentrando la struttura fiscale su grandi tributi erariali (imposta sui redditi personali e societari, IVA, eccetera), si riducono i costi connessi al prelievo fiscale. Ne consegue che, in teoria, i tributi che potrebbero essere lasciati alla gestione locale sono pochi e scarsamente elastici rispetto all'andamento dell'economia e dei fabbisogni da finanziare.

Un altro problema riguarda l'eccesso di concorrenza a livello fiscale tra i governi sub-nazionali, che può introdurre gravi distorsioni allocative e inefficienze distri-

[26] Questa visione è perfettamente espressa dalla definizione che Buchanan dà di federalismo: «il federalismo è la visione delle istituzioni politiche che meglio si conforma al principio liberale della sovranità dell'individuo».

[27] P. FALASCA e C. LOTTIERI, *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008.

butive. Ad esempio, per quanti sono schierati a difesa di uno Stato a forte connotazione redistributiva, una concorrenza fiscale detta «predatoria» (concorrenza *beggar-my-neighbour*) può portare a una sorta di «guerra fiscale» tra giurisdizioni che competono per offrire la più bassa base fiscale possibile: in tal caso, si correrebbe il rischio che un'erosione della base imponibile determini una contrazione della fornitura di servizi pubblici offerti, facendola magari scendere a livelli insufficienti e riducendo così il ruolo redistributivo dello Stato.

Senza qui soffermarci sui pregi e i difetti di questa minor capacità distributiva, si sottolinea come si tratti di un tipico *trade-off* tra equità ed efficienza. Ma non è l'unico: i governi locali, come sopra accennato, hanno più informazioni sulle esigenze e preferenze dei cittadini, specifiche per ogni territorio (quindi sotto tale profilo, come si diceva, maggiore è l'eterogeneità degli ambiti territoriali, più sarebbe auspicabile la decentralizzazione); tuttavia, a causa della mobilità dei fattori si corre il rischio che talune attività non siano erogate perché nessuno contribuisce a finanziarle (in tal caso, sarebbe preferibile una maggior centralizzazione per catturare le esternalità positive e le economie di scala).

Infine, un'ulteriore critica deriva dal fatto che entrambi gli approcci sono di natura fondamentalmente statica e normativa, e quindi forniscono una spiegazione molto povera dell'assegnazione fiscale e della ripartizione delle spese tra governo centrale e locale, così come la osserviamo nel mondo reale.

Secondo l'approccio di Oates e Musgrave, l'assegnazione fiscale risolve il problema di un pianificatore sociale benevolente; in base alla visione di Brennan e Buchanan, l'assegnazione fiscale risolve – a livello costituzionale – il problema opposto di limitare l'appetito predatorio del Leviatano. Di conseguenza, nessuno di essi è veramente interessato a risolvere la questione del perché la distribuzione fiscale sia quella che è nella realtà. Su questo argomento, spunti interessanti vengono dall'approccio, di natura più positiva, di Hettich e Winer[28] e, più in generale, dalla letteratura moderna di economia politica[29].

In tale letteratura, si considerano e analizzano le scelte fiscali dei governi come risultato degli incentivi dei politici in base alle diverse caratteristiche del sistema in cui essi operano. Per esempio, Hettich e Winer sviluppano un modello di scelte fiscali in cui i governi cercano di minimizzare i costi che si sostanziano nei voti persi al momento delle elezioni e i partiti propongono programmi fiscali che massimizzano la loro probabilità di vincere le elezioni a venire. Questo sistema (un approccio probabilistico di voto spaziale) non fornisce principi normativi, ma cerca di spiegare alcune caratteristiche del sistema fiscale, come ad esempio le strutture fiscali complesse, i tassi multipli, le esenzioni di base e quelle parti-

[28] W. HETTICH e S.L. WINER, *Democratic Choice and Taxation: A Theoretical and Empirical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

[29] T. PERSSON e G. TABELLINI, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, MIT Press, 2000.

colari, con il presupposto che diverse persone hanno differenti risposte politiche ai vari sistemi fiscali.

In un'estensione di questa analisi al problema dell'assegnazione fiscale (o, piuttosto, ri-assegnazione fiscale), Winer sostiene che la distribuzione dei relativi poteri all'interno di una federazione ha ben poco a che fare sia con la costituzione formale di un Paese che con la visione degli approcci normativi. Piuttosto, dal momento che le costituzioni sono contratti incompleti la cui interpretazione può cambiare nel tempo, l'assegnazione fiscale osservata in una federazione è il risultato di una lotta tra diversi livelli di governo per aumentare la rispettiva quota di potere fiscale. In questa lotta, gli shock esogeni, come una grave crisi internazionale (ad esempio, le due guerre mondiali) o i progressi tecnologici, modificando i relativi poteri di contrattazione cambiano anche la distribuzione effettiva del potere fiscale.

Questo approccio suggerisce di guardare al federalismo fiscale come a un meccanismo per riallocare efficacemente gli strumenti governativi, incluse le fonti fiscali, tra le varie giurisdizioni politiche a fronte di eventi imprevisti.

Tuttavia, mediante questo modello non è chiaro come si possa giudicare su basi normative la distribuzione dei poteri fiscali tra giurisdizioni. Inoltre, ci sono molti diversi modelli di politica economica che potrebbero essere applicati a scelte fiscali, e i risultati variano molto a seconda del modello considerato (in particolare, se i politici possano o no dedicarsi a realizzare le proprie promesse elettorali, in modo che la competizione elettorale avvenga non solo prima, ma anche dopo le elezioni) e della specifica domanda rivolta.

Resta quindi aperta la questione di quale sia la distribuzione più efficiente delle diverse funzioni tra i differenti livelli di governo. Tanto la letteratura empirica quanto quella teorica non raggiungono una conclusione definitiva riguardo al fatto che la competizione fiscale sia benefica o no[30], o su quale sia la grandezza «ottimale» del Leviatano[31] o, ancora, su quale sia l'assegnazione fiscale ottimale per i diversi livelli di governo[32].

Di fatto, dall'assegnazione fiscale che prevale traspare l'evoluzione di un equilibrio mutevole e dinamico che tende a rispondere alle esigenze di carattere sociale ed economico in un dato contesto e a riflettere l'esito della contrattazione

[30] P. BODMAN, *Fiscal Federalism and Economic Growth in the OECD*, paper presentato alla Conferenza «Future of Federalism» (Brisbane, luglio 2008), http://www.uq.edu.au/economics/federalism/DP0877522bodman1.pdf.

[31] J. EDWARDS e M. KEEN, *Tax Competition and Leviathan*, in «European Economic Review», 40, 1996, pp. 113-134.

[32] P. PROFETA, *The Political Economy of Taxation and Tax Reforms*, in L. BERNARDI, M. CHANDLER e L. GANDULLIA (a cura di), *Tax Systems and Tax reforms in New EU Members*, Londra, Routledge, 2005.

politica in una particolare situazione storica, anziché l'applicazione coerente di eventuali principi normativi[33].

Sulla base delle critiche appena descritte si sono sviluppate, negli ultimi anni, ulteriori teorie.

■ *Teorie alternative*

Mentre la teoria della *public choice* sottolineava i benefici del decentramento alla mobilità dei cittadini (alla Tiebout) ed era quindi sottoposta a una serie di ipotesi molto restrittive, i contributi più recenti si basano sull'idea che il decentramento rafforzi la capacità dei cittadini di controllare politicamente il governo.

In un contesto dove i governi fossero agenti imperfetti e i cittadini potessero controllarli e influenzarli solo tramite il meccanismo elettorale, i primi sarebbero indotti a soddisfare maggiormente le esigenze dei secondi, per non essere «puniti» mediante la non-rielezione. Poiché, invece, a livello nazionale il peso elettorale della singola giurisdizione è meno significativo, i governi centrali hanno minori incentivi a rispondere alle aspettative dei cittadini. Il decentramento risulta quindi ottimale perché, garantendo una maggiore *accountability* dei governi, riduce i costi di agenzia politica, al netto di eventuali costi legati a inefficienze allocative dovuti alla presenza di esternalità.

In base a questa visione più realistica dei meccanismi politici, l'equilibrio tra decentramento e centralizzazione è dato dal maggiore o minore peso che si attribuisce al meccanismo elettorale e all'*accountability* dei governi (in base ai quali è preferibile un maggior decentramento) o a pratiche clientelari o corruzione (in presenza delle quali sarebbe invece auspicabile una maggiore centralizzazione).

In questo modello competitivo (modello Breton-Salmon)[34], quindi, per esprimere le proprie preferenze non è necessario che i cittadini si spostino da una giurisdizione all'altra, in quanto possono utilizzare il loro voto per valutare l'operato della classe politica locale. Oltre che la concorrenza per avere maggiori responsabilità tra diverse giurisdizioni, vi sono quindi anche quella tra i politici locali (concorrenza orizzontale) e quella con gli altri livelli di governo (concorrenza verticale).

[33] R.M. BIRD, *Rethinking Sub-national Taxes: A New Look at Tax Assignment*, International Monetary Fund, 1999, WP/99/165.

[34] A. BRETON, *Towards an Economic Theory of Competitive Federalism*, in «European Journal of Political Economy», 3, 1987, n. 1-2, pp. 263-329; P. SALMON, *Decentralization as an Incentive Scheme*, in «Oxford Review of Economic Policy», 3, 1987, pp. 24-43.

Alcuni contributi hanno evidenziato come questo meccanismo possa essere ricondotto al modello della *yardstick competition*[35]: con tale termine si definisce una forma di competizione incentivata dalla possibilità per i cittadini – pur in presenza di asimmetrie informative – di giudicare e sanzionare il proprio governo sulla base del confronto con le performance degli altri, mediante l'osservazione di alcune caratteristiche quali spesa pubblica e pressione fiscale. Grazie a tali confronti, si stimolano l'apprendimento e l'innovazione.

Si tratta di un meccanismo che, al fine di contenere gli eccessi politici, esalta le maggiori opportunità offerte per l'esercizio della «partecipazione» (o, per usare le parole di Hirschman, l'opzione *voice*), definita «come quell'attività che contribuisce a determinare le scelte politiche», distinguendosi quindi dalle teorie sul federalismo competitivo, che invece si basano sull'opzione *exit*. La dimensione del governo, in tal caso, può essere contenuta grazie all'esercizio della partecipazione, che risulta tanto più effettiva quanto più è piccola la società. Sia perché un voto pesa di più in un elettorato di 100 persone che di 10.000, sia perché l'influenza di un singolo in una discussione politica è maggiore nei piccoli gruppi. Anche questo modello, contenendo i costi di agenzia dei governi locali, spinge verso un maggior decentramento.

L'approccio di Brennan e Buchanan fu ripreso da Frey e Eichenberger[36], che, nel loro modello di federalismo funzionale, introdussero il concetto di Giurisdizioni Funzionali Sovrapposte in Concorrenza (*Functionally Overlapping Competing Jurisdictions* – FOCJ)[37]: sono i cittadini stessi a determinare la sfera d'azione delle giurisdizioni, che si distinguono in base alle funzioni di loro competenza. Ogni livello di governo può offrire beni e servizi a chi ne fa richiesta, facendogli pagare i tributi, indipendentemente dalla giurisdizione locale in cui risiede il cittadino. Ai fini di una maggiore competizione, è importante che la dimensione delle giurisdizioni sia variabile, così come il diritto di secessione[38].

Si noti che in questa teoria viene meno la condizione di perfetta mobilità richiesta dal modello di Tiebout: i cittadini sono raggiungibili direttamente dove vivono da parte degli enti locali, che nel modello di cui trattasi sono diversi da-

[35] T.J. BESLEY e A. CASE, *Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition*, in «The American Economic Review», 85, 1995, pp. 25-45; M. BORDIGNON, F. CERNIGLIA e F. REVELLI, *Yardstick Competition in Intergovernmental Relationship: Theory and Empirical Predictions*, in «Economic Letters», 83, 2004, n. 3; P. SALMON, *Decentralization as an Incentive Scheme*, in «Oxford Review of Economic Policy», 3, 1987, pp. 24-43.

[36] A. CASELLA e B.S. FREY, *Federalism and Clubs: Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdiction*, in «European Economic Review», 36, 1992, pp. 639-646; B.S. FREY e R. EICHENBERGER, *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999.

[37] J.M. BUCHANAN e R. FAITH, *Secession and the Limits of Taxation*, in «American Economic Review», 77, 1987, pp. 1023-1031.

[38] R. VAUBEL, *A History of Thought on Institutional Competition*, cit.

gli enti territoriali. Si crea quindi un «mercato dei governi» che non richiede alcuno spostamento da parte dei cittadini[39].

Un recente filone di studi ha analizzato anche il ruolo delle aspettative e della credibilità dei governi, fondamentale per disegnare un sistema di relazioni intergovernative, essenziale nei sistemi a finanza pubblica decentrata[40]. Se, infatti, il governo centrale gode di una buona credibilità, allora fissa le leggi e regole di condotta; i governi locali le prendono come date e non le modificano. Questa situazione è tipica dei governi a federalismo consolidato (esempio: gli Stati Uniti) oppure dove gli enti decentrati sono di piccole dimensioni.

Quando, invece, i governi centrali sono poco credibili in relazione alle proprie politiche, i governi locali cercheranno di distinguere e capire quali regole saranno effettivamente attuate e quali no: il loro comportamento si baserà su tali aspettative. Ad esempio, se il governo locale si aspetta che il governo centrale intervenga con contributi aggiuntivi nella fornitura di servizi sanitari, allora sarà indotto a offrirne in misura minore, nella consapevolezza che poi a ciò altri porrà rimedio (si tratta del problema del vincolo di bilancio «soffice» dei governi decentrati). Oppure, sapendo che il governo centrale interverrà a ripianare le perdite, l'amministratore locale sarà indotto a «sforare» il vincolo di bilancio consapevolmente *ex ante*.

Dove, quindi, ci sono asimmetrie informative e norme incomplete, i governi locali tendono ad adottare comportamenti opportunistici, ossia sono indotti a usare in modo improprio i trasferimenti (per finalità diverse da quelle previste dal governo centrale); oppure, dove non è possibile distinguere l'ammontare di risorse generate tramite tassazione locale da quelle derivanti dai trasferimenti governativi, sono incentivati a ridurre il proprio sforzo fiscale per aumentare i trasferimenti di cui beneficiano.

Con riferimento ai vincoli di bilancio, Weingast[41], Qian e Weingast[42] nonché McKinnon[43] sottolineano come non solo sia fondamentale definirli per tutti i

[39] G. PEDRINI, *Federalismo tra istanze di efficienza, fallimenti di mercato e fallimenti del governo. Lo strumento delle unioni territoriali*, incluso nel II Rapporto consegnato alla Fondazione CARISBO denominato *Evoluzione istituzionale e nuove prospettive di analisi*, 2009.

[40] Per esempio, D.E. WILDASIN, *The Institution of Federalism: Toward an Analytical Framework*, in «National Tax Journal», 57, 2004, pp. 247-272.

[41] B.R. WEINGAST, *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, in «Journal of Law and Economic Organization», 11, 1995, pp. 1–31.

[42] Y. QIAN e B.R. WEINGAST, *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*, in «Journal of Economic Perspectives», 11, 1997, pp. 83-92.

[43] R.I. MCKINNON, *Market-Preserving Federalism in the American Monetary Union*, in M. BLEJER e T. TER-MINASSIAN (a cura di), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi*, Londra, Routledge, 1997, pp. 73–93.

livelli di governo, ma sia necessario che tali vincoli siano stringenti: in caso di vincoli di bilancio morbidi, si generano gli incentivi perversi descritti sopra, per cui i governi locali non hanno incentivi a rispettare l'equilibrio economico e finanziario. Se, infatti, i governi locali sanno di poter fare affidamento su un «piano di salvataggio» da parte del governo centrale, allora non ci sono limiti a estendere i programmi di spesa ben oltre i livelli di efficienza.

Anche nella nuova generazione di teorie rimane centrale il criterio dell'ottimalità: l'equilibrio dipende dai meccanismi politici, quali strumenti che possono modificare l'allocazione delle risorse in quanto influenzano significativamente i risultati dell'analisi costi-benefici del decentramento e, quindi, l'allocazione delle competenze tra i vari livelli di governo.

Si noti che le più recenti teorie hanno portato talvolta a confermare e affinare i principi della teoria classica, talvolta invece a rivederla profondamente: a oggi, tuttavia, le varie considerazioni sui pro e i contro del federalismo fiscale e su quali risorse e responsabilità vadano assegnati ai vari livelli di governo restano una questione aperta[44].

Conclusioni

Secondo la letteratura, la teoria del federalismo fiscale rileva vantaggi/svantaggi distributivi e di efficienza tra un'organizzazione decentrata e una accentrata. In altre parole, cerca di definire quali funzioni, responsabilità e strumenti fiscali sia meglio allocare a livello centrale e quali a livello locale. Sebbene non vi sia un consenso unanime sulla dimensione ottimale delle giurisdizioni locali, è comunque possibile evidenziare i pro e i contro delle diverse soluzioni.

In estrema sintesi, una struttura federalista ha il vantaggio di sintonizzare maggiormente le scelte pubbliche sulle preferenze, variabili in relazione al territorio, dei cittadini-elettori, migliorando così l'efficienza allocativa. Questo accade perché la maggior vicinanza dei cittadini ai governi locali tende ad aumentare l'*accountability* degli amministratori pubblici, a fronte della sanzione politica da parte dei cittadini-elettori per i politici che si dimostrino più esosi e non oculati nella spesa. Peraltro, se i costi dei servizi pubblici sono sostenuti a livello locale, i governi locali sono più trasparentemente responsabili delle spese e, si suppone, meno propensi a sforare i limiti.

Data la mobilità delle risorse, i governi locali operano in competizione tra loro, essendo indotti a offrire un mix di servizi pubblici e tassazione il più vicino possibile alle esigenze dei cittadini. Ciò produce l'effetto virtuoso, da un lato, di limitare il ricorso ai poteri centrali; dall'altro, di favorire la differenziazione dell'offerta – in termini di servizi forniti e prelievo fiscale – tra territori e governi

[44] L. GRECO, *Federalismo fiscale: una nozione economica*, cit.

locali. Ciò consente di metterli in concorrenza tra loro e di contenere quindi la «grandezza» del Leviatano, in quanto un eccessivo aumento dell'imposizione fiscale farebbe spostare fuori dai confini nazionali cittadini e imprese, base imponibile e capitale.

Più sono piccole le unità amministrative, più si riducono i costi di trasferimento per i residenti da una all'altra, più aumenta il controllo e il potere sanzionatorio da parte dei cittadini. Diminuiscono, quindi, le asimmetrie informative a svantaggio dei cittadini, che si trovano in condizione di poter verificare, controllare e confrontare le scelte dei diversi governi locali (*yardstick competition*), incentivando i governi locali a fare del loro meglio per essere all'altezza dei migliori.

Un maggiore decentramento delle risorse fiscali, inoltre, favorisce un miglior controllo dei costi: quando i governi locali non dispongono di entrate proprie, ma attingono ai fondi del governo centrale, spesso tramite meccanismi di ripartizione piuttosto complicati, i loro limiti di spesa sono molto bassi. Del resto, è abbastanza logico attendersi che, quando si contribuisce solo in minima parte al costo di un investimento, non ci si pone limiti di spesa: ciò significa che, quando i benefici sono concentrati e i costi diffusi, è inevitabile vi sia un'espansione della spesa pubblica, spesso a vantaggio dei piccoli gruppi di interesse. Al contrario, l'autonomia fiscale tende a contenere tali esborsi: per finanziare i propri servizi i governanti devono attingere alle tasche dei propri contribuenti-elettori, sono indotti a evitare spese spropositate per non risultare impopolari e di conseguenza a fare maggiore attenzione all'equilibrio di bilancio.

In altre parole, il federalismo aumenta l'attenzione alla spesa da parte dei governi locali, che solo quando sono responsabili sia delle proprie entrate che delle proprie uscite tendono a comportarsi con la diligenza del buon padre di famiglia o, se si preferisce, di una qualsiasi impresa sana, evitando sprechi, spese spropositate e indebitamento.

Quando è invece lo Stato centrale a tassare i cittadini, raccogliere le risorse in una sorta di fondo comune e poi distribuirle ai vari livelli di governo, questi ultimi non pongono freni alla redistribuzione e al parassitismo, in quanto è inevitabile che alcuni riceveranno risorse in misura maggiore di quanto hanno versato. Si generano così forme di assistenzialismo che possono dare origine a vere e proprie dipendenze dai fondi statali, da cui nel tempo diventa sempre più difficile uscire[45].

D'altra parte, nella scelta tra centralizzazione e decentramento ci si scontra con dei *trade-off* tra equità ed efficienza e con quelli tra economie e diseconomie, esternalità ed effetti di *spill-over*.

[45] Carlo Lottieri, *Federalismo fiscale: una proposta radicale per l'Italia*, IBL Occasional Paper n. 53, 2008, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/OP/53_Lottieri.pdf.

La sintesi di tali considerazioni è rinvenibile nelle parole di Antonio Martino, che, in *Semplicemente liberale*, a proposito delle decisioni che riguardano la collettività, così si esprime: «si tratta di appurare a che livello di governo queste ultime debbano essere assunte: a livello locale, nazionale, sovranazionale»[46]. La prospettiva così delineata da Martino diventa particolarmente interessante ove si consideri che, come si è visto, né la letteratura empirica né quella teorica sembrano dare una risposta definitiva con riguardo a decisioni che dipendono da un equilibrio mutevole nel tempo, frutto della struttura sociale, politica ed economica del contesto di riferimento. Risulta allora evidente come il federalismo fiscale non sia tanto strumento per definire in modo univoco i diversi livelli di competenze e funzioni, quanto piuttosto un sistema espressione del principio di sussidiarietà del potere pubblico rispetto alla società libera, nonché del potere centrale rispetto a quello locale. In base a tale sistema, solo le decisioni di interesse generale che non possono essere assunte da individui (singoli e famiglie) e imprese vanno affidate ai meccanismi politici (sussidiarietà orizzontale): ne consegue che, nell'assegnare la responsabilità di tali decisioni ai diversi livelli di governo, bisogna dare priorità alle amministrazioni locali (sussidiarietà verticale).

In questa prospettiva, il federalismo fiscale – rendendo il governo più facilmente controllabile dai cittadini – diventa un sistema con il quale limitare le interferenze e la coercizione dello Stato sulla libertà degli individui[47].

[46] Una volta definita la differenza tra scelte «private» e «pubbliche».

[47] P. FALASCA e C. LOTTIERI, *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, cit.

III. Profili giuridici del federalismo fiscale

Premesse

È un dato sicuramente non trascurabile la presenza di un incessante dibattito che si è sviluppato e continua a svilupparsi intorno al concetto di federalismo e, in maniera più specifica, al concetto di federalismo fiscale[1], la cui origine è rintracciabile nella difficoltà di distribuire le competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni.

La dottrina ha tentato di ricondurre a ragione questo dilemma, coniando «varie formule sintetiche, niente affatto univoche […] per dare un volto all'insieme o per distinguere le forme, ma senza grossi risultati pratici»[2].

In questo panorama nozionistico alcuni parlano di «regionalismo differenziato»[3], altri di regionalismo o federalismo «asimmetrico»[4], di «clausola di asimmetria»[5], di «regionalismo a geometria variabile»[6] o di «regionalismo a doppia velocità»[7]. Esistono anche autori che prospettano modelli atipici quali, ad esem-

---

[1] M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscal: una nozione giuridica*, in «Federalismo fiscale», 2007, p. 10.

[2] A. MORRONE, Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione, in «Federalismo fiscale», 2007, pp. 139 ss.

[3] L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI E M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 51; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI E M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 97 s.; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, 2002, pp. 1 ss.; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA E G.M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 308; T.E. FROSINI, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

[4] F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in «Le Regioni», 1997, pp. 291 ss.; L. ANTONINI, *op. cit.*, pp. 32 ss.; S. CASSESE, *Federalismo e Mezzogiorno*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 2005, pp. 5 ss.

[5] S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 141.

[6] C. CALVERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002, p. 127.

[7] D. GALLIANI, *All'interno del titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le regioni a statuto speciale?*, in «Le Regioni», 2003, p. 421.

pio, il «modello neofederalista a struttura reticolare»[8], o che coniano nuove formule quali, ad esempio, la «specialità diffusa»[9] o le «nuove forme di specialità»[10] o, ancora, la «speciale specialità di singole regioni ordinarie»[11].

Ora, senza perderci in questioni concernenti la natura e la tipologia di decentramento amministrativo voluto e realizzato con la riforma del titolo V della Costituzione, ciò che rileva è lo stretto collegamento tra la «questione fiscale» e il concetto di democrazia[12].

Se, infatti, il concetto di federalismo fiscale è riconducibile «alla struttura e al funzionamento degli strumenti di finanziamento dei governi regionali e locali e, in particolare, ai meccanismi di ripartizione delle risorse tributarie tra diversi livelli di governo, nell'ambito di un sistema decentrato o federale»[13], allora si comprende la ragione che spinge l'opinione pubblica a riporre nel concetto stesso la speranza di «migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica avvicinandola alle preferenze e ai controlli dei cittadini, eliminando di conseguenza anche gli sprechi e riducendo la pressione fiscale»[14].

Si tratta, dunque, della necessità di invocare, in un contesto giuridico nuovo, globalizzato, la tradizionale garanzia consacrata nel principio *no taxation without representation*[15].

In questa prospettiva, la globalizzazione può definirsi un fattore di crisi della democrazia fiscale[16]. Si ha, infatti, la sensazione di perdere la coincidenza nella

---

[8] S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (… ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost.*, *tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in F. BETTINELLI E F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 321.

[9] G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. GROPPI E M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 47; cosi cfr. A. RUGGERI E C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?*, in «Rassegna parlamentare», 2003, p. 69; T. MARTINES, A. RUGGERI E C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 21.

[10] L. CASSETTI, *La potestà legislativa regionale tra autonomie speciali in trasformazione, competenze esclusive e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA E G.M. SALERNO, *op. cit.*, pp. 64 e 102; P. CARETTI E G. TARLI BARBERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 32.

[11] G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», 2001, p.11.

[12] L. ANTONINI, Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia, in www.federalismi.it, 20/2005.

[13] L. GRECO, Federalismo fiscale: una nozione economica, Napoli, 2007.

[14] F. CERNIGLIA, *La partita aperta del federalismo fiscale*, in «Aggiornamenti sociali», 2009, pp. 491 ss.

[15] L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale*, cit., pp. 2-3.

[16] L. ANTONINI, *op. cit.*, pp. 2-3.

medesima persona delle figure dell'elettore, del beneficiario della spesa pubblica e del contribuente, per cui un cittadino può trovarsi nella condizione di votare in un determinato Paese, beneficiare in esso della spesa pubblica, ma pagare parte dei propri tributi – in qualità, ad esempio, di investitore finanziario, imprenditore o lavoratore – in un Paese differente[17]. In questo modo è possibile constatare come, nei contesti giuridici contemporanei, il principio *no taxation without representation* rischi di sbiadire e di ridursi, di conseguenza, in una *immaginary representation*, vale a dire in quella rappresentanza virtuale tanto agognata dai rivoluzionari inglesi prima, dai coloni americani dopo e, infine, dai rivoluzionari francesi[18].

Mutano, però, le forme in cui questa rappresentanza solo virtuale viene rievocata. Storicamente, infatti, la violazione del principio *no taxation without representation* configurava una patologia del sistema ed era sintomatica di un governo tirannico; oggi, invece, la violazione del principio, o meglio la crisi del principio, è conseguenza di una situazione fisiologica dei sistemi giuridici contemporanei.

In un mondo in cui il diritto deve fare i conti con «gli scenari della globalizzazione e della mondializzazione»[19], in modo tale che ogni riflessione giuridica sia il frutto della consapevolezza che la prospettiva interna altro non è che un mero approccio «regionale» e «domestico» nei confronti di soluzioni approvate a livello europeo e internazionale, non deve sorprendere la crisi del principio di democrazia fiscale, dal momento che appare sempre meno stringente il legame che intercorre tra la tassazione e la rappresentanza politica[20].

Nonostante questa consapevolezza, sono numerose le riforme di natura fiscale, politica e costituzionale che, nella speranza di «migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica avvicinandola alle preferenze e ai controlli dei cittadini», hanno interessato il nostro Paese[21].

Si tratta di interventi spesso accompagnati da dibattiti dai toni «grotteschi», che sono stati la causa di «molta confusione sulla vera natura del processo in atto e soprattutto sui "numeri" e sui "costi" del federalismo»[22]. Il tutto, a sua volta, ha generato un notevole ritardo nell'attuazione della riforma del titolo V

[17] L. ANTONINI, *op. cit.*, pp. 2-3.

[18] Per l'analisi del concetto di rappresentanza virtuale si veda B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, 1995, p. 65.

[19] R. FERRARA, Il posto del diritto amministrativo fra tradizione e globalizzazione, in «Diritto e società», 2004, pp. 139 ss.

[20] G. MURARO, Federalismo fiscale e sanità nella crisi dello Stato sociale, in D. FRANCO e A. ZANARDI (a cura di), I sistemi di welfare tra decentramento regionale e integrazione europea, Milano, 2003, pp. 51 ss.

[21] F. CERNIGLIA, *op. cit.*, pp. 491 ss.

[22] F. CERNIGLIA, *op. cit.*, pp. 491 ss.

della Costituzione, al punto tale che a oggi non si può dire che esista un ordinato sistema di relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo.

In questa prospettiva, un importante passo in avanti è stato fatto con l'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, che delega il Governo ad adottare decreti legislativi in materia di federalismo fiscale, in vista della definitiva attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Qui ci si propone di analizzare i principali aspetti del federalismo fiscale, mediante l'esame delle principali disposizioni normative che ne hanno dato attuazione, anche al fine di valutare lo stato di maturazione in cui versa la riforma.

Il federalismo fiscale nella Costituzione italiana

Il nuovo titolo V della Costituzione ha profondamente innovato la distribuzione dei poteri legislativi e amministrativi tra i diversi livelli di governo, invertendo il criterio di riparto delle competenze legislative.

Da un punto di vista generale, deve essere ricordato che le innovazioni più significative sono rappresentate da un lato dal riconoscimento espresso dell'autonomia finanziaria, anche nei confronti degli enti locali, e dall'altro lato dall'apertura verso un modello di federalismo fiscale solidale.

Pur non potendo, nell'economia di questo capitolo, indugiare sui molteplici profili sottesi alla riforma in parola[23], si ritiene comunque necessario focalizzare l'attenzione sui principi ispiratori della stessa, siccome cristallizzati nelle principali disposizioni costituzionali.

Partendo dall'art. 117 della Costituzione, si ricorda che la potestà legislativa appartiene allo Stato e alle Regioni ed è esercitata nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale.

Tra le diverse materie appartenenti alla legislazione esclusiva dello Stato (comma 2), emergono alla lettera e) il sistema tributario e contabile dello Stato, la perequazione e le risorse finanziarie. Appartiene alla competenza concorrente Stato-Regioni (comma 3), invece, la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici nonché il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.
Gli articoli successivi individuano nel Comune l'organo competente all'esercizio delle funzioni amministrative, salvo poi rimetterle alla Provincia, alla Città me-

[23] In argomento cfr. A. D'ATENA, Diritto regionale, Torino, 2010, spec. pp. 201 ss.; S. MANGIAMELI, Le Regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti, in S. MANGIAMELI (a cura di), Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia, Milano, 2012, pp. 24 ss.

tropolitana, alla Regione o allo Stato in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza[24].

Infine, l'art. 119 della Costituzione attribuisce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, per cui essi saranno dotati di tributi ed entrate propri, stabiliti e applicati nel rispetto della Costituzione e secondo i principi dell'ordinamento della finanza pubblica.

Pertanto, da questa breve descrizione della cornice costituzionale nella quale andrà poi inserita la legge n. 42/2009, appare corretta l'affermazione secondo cui il nuovo assetto costituzionale individuerebbe tre sistemi tributari di cui due primari (quello statale e quello regionale) e uno «secondario», quello locale, il quale, a sua volta, viene iscritto all'interno di quello regionale[25].

In quest'ottica occorre osservare la perfetta sincronia delle norme sopra citate per cui in una nuova visione di «equiordinazione dei livelli di governo» appartiene alla «competenza esclusiva dello Stato soltanto la disciplina del suo sistema tributario nonché la "perequazione delle risorse finanziarie", quest'ultima ritenuta funzione non sottraibile a livello centrale non foss'altro perché troppo connessa ai principi di unità, uguaglianza e solidarietà»[26].

Dall'altra parte, invece, dal combinato disposto degli artt. 117, quarto comma e 119, secondo comma, le Regioni possiedono competenza esclusiva nella determinazione del proprio sistema tributario nonché nella individuazione dei tributi degli enti locali[27].

Il sistema viene poi mantenuto insieme dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, il quale rimette alla competenza concorrente (Stato-Regioni) l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in modo tale che, a tutela dell'interesse generale della Re-

[24] Art. 118 della Costituzione.

[25] In questa prospettiva, si veda F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in «Rassegna tributaria», 2002, p. 588; P. BOSI (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, 2006, p. 264; G. BROSIO, M. MAGGI e S. PIPERNO, *Governo e finanza locale*, Torino, 2003, p. 55; R. PIGNATONE, *Principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario e ricorso alla delega legislativa in materia di federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 2011, n. 5, pp. 28 ss.

[26] R. PIGNATONE, *op. cit.*, pp. 30 ss.

[27] Sulla competenza residuale delle Regioni nella determinazione del proprio sistema tributario e nella individuazione dei tributi degli enti locali, si veda A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria,* in «Rivista di diritto tributario», 2005, I, p. 4; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in «Le Regioni», 2001, n. 6, p. 1434; R. PIGNATONE, *op. cit.*, p. 34; F. GALLO, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione,* in «Rassegna tributaria», 2005, n. 4, p. 1040.

pubblica, allo Stato competa sempre il potere/dovere di dettare i principi fondamentali[28].

È bene osservare che in un contesto come quello appena delineato si configura un complesso quadro in cui il principio di autonomia impositiva rende l'attività di coordinamento del sistema tributario una funzione essenziale e delicata[29].

Con la riforma del titolo V della Costituzione, infatti, il nostro ordinamento si è trovato nella condizione di essere privo di punti di riferimento dai quali desumere i principi fondamentali in materia tributaria[30]. Una lacuna che indubbiamente deve essere colmata all'insegna del coordinamento nazionale, ma tenendo presente che «oggi la materia tributaria, intesa come costruzione e costante adattamento del sistema tributario, non si esaurisce più nell'oggetto della competenza esclusiva dello Stato […] ma comprende altresì la costruzione ed il costante adattamento del sistema tributario […] delle Regioni, in se stessi materia di esclusiva competenza regionale»[31]. Non solo, questa competenza è, a sua volta, ridimensionata in sede di attuazione quando si impone alle Regioni di rispettare i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario[32].

Del resto, anche il dato letterale conferma questa impostazione[33]. Il terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, infatti, rimette alla competenza concorrente proprio la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tri-

---

[28] In questa direzione si veda M. BASILAVECCHIA*, Tra autonomia e autoritatività: consenso tra enti impositori e sistema tributario*, in S. LA ROSA (a cura di), *Autonomia e consenso nel diritto tributario,* Milano, 2007, p. 55; R. PIGNATONE, *op. cit.*, pp. 30 ss.; L. PERRONE*, La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, in «Rivista di diritto tributario»*,* 2004, p. 1186*.*

[29] L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», 2004, I, p. 422.

[30] G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo «federalismo fiscale»*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, II, p. 554 nota 21.

[31] R. PIGNATONE, *op. cit.*, pp. 31-32.

[32] V. FICARI, *«Scintille» di autonomia tributaria regionale e limiti interni e comunitari*, in «Rassegna tributaria», 2002, pp. 1228 s., che afferma che «Il rovesciamento delle competenze ha […] conferito alla legge statale l'importante compito (senza dubbio ingrato dal momento che richiede un serio lavoro parlamentare) di fissare le fondamenta del sistema tributario e, quindi, di enucleare quei principi fondamentali la cui determinazione, come dispone l'art. 117, co. 2, ultimo periodo, dovrebbe permettere l'effettivo esercizio della (nuova) potestà legislativa concorrente nelle materie indicate e, comunque, in quelle non espressamente riservate alla legge dello Stato. La Regione ha, quindi, autonomia normativa primaria in un quadro di principi fondamentali sanciti dalla legge statale o, comunque, desumibili per interpretazione sistematica».

[33] R. PIGNATONE, *op. cit.*, pp. 31-32.

butario, che il successivo art. 119 individua poi come limite del potere locale di stabilire e applicare tributi ed entrate propri[34].

In definitiva, dunque, lo Stato e le Regioni hanno competenza esclusiva nella determinazione del proprio sistema tributario, che a questo punto rappresenteranno due sistemi distinti ed equiordinati. L'autonomia finanziaria delle Regioni trova il proprio riconoscimento nella Costituzione (art. 119) senza la necessità di passare attraverso il filtro di una legge statale volta a individuare le forme e i limiti di siffatto potere (art. 117, terzo comma).

Tuttavia, a tutela degli interessi generali della Repubblica, è sentita «l'esigenza di assoggettare, quanto meno al coordinamento, anche la potestà legislativa regionale (residuale ed esclusiva) in materia di tributi ed entrate propri, senza che ciò debba comportare i vincoli dei principi fondamentali, propri della potestà concorrente»[35]. Si delinea, pertanto, una sorta di «prevalenza» della previsione contenuta all'art. 119 della Costituzione su quella dell'art. 117, terzo comma, che però non deve far dimenticare la necessità di un coordinamento nazionale della materia[36].

A questo punto si deve ricordare che l'attività di coordinamento, oltre a essere presente a livello nazionale, si sviluppa anche a livello regionale. In questo secondo caso il coordinamento sarà esercitato in armonia con la Costituzione e secondo i principi fondamentali di coordinamento dettati dallo Stato, e avrà l'obiettivo di orientare il sistema tributario definito a livello locale che, di conseguenza, troverà naturale inserimento nel sistema tributario regionale[37].

---

[34] R. PIGNATONE, *op. cit.*, pp. 31-32.

[35] A. URICCHIO, *Tributi regionali propri e impropri alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Finanza locale», 2006, p. 29, il quale precisa opportunamente che «Deve comunque ritenersi che l'esercizio di tale potere normativo da parte delle regioni, oltre i limiti di carattere comunitario, incontri i limiti rivenienti dai principi fondamentali espressi dalle leggi dello Stato». Dello stesso avviso sono anche R. PIGNATONE, *op. cit.*, pp. 34-35 e V. FICARI, *op. cit.*, pp. 1229-1230.

[36] R. PIGNATONE, *op. cit.*, pp. 35 ss.

[37] Per verificare la tesi dell'inserimento del sistema tributario locale in quello regionale si veda F. GALLO *, Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, cit., p. 588; P. BOSI (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, cit., p. 264; G. BROSIO, M. MAGGI e S. PIPERNO, *Governo e finanza locale*, cit., p. 55; R. PIGNATONE, *op. cit.*, pp. 28 ss. Tra gli autori in dottrina che affermano l'esistenza di un potere di coordinamento regionale si veda R. PIGNATONE, *op. cit.*, p. 38. *Contra,* C. SCALINCI*, Riserva di legge e primato della fonte statale nel «sistema» delle autonomie fiscali (nota a C. Cost. n. 37/2004)*, in «Rivista di diritto tributario», 2004, II, p. 236, il quale esprime i propri dubbi sulla possibilità di un coordinamento «regionale», ritenendo opinabile la «possibilità concreta di un coordinamento a sistema ed *ex ante* dei più legislatori regionali, quando muniti del potere di ideare e scegliere la qualità e struttura del tributo "proprio"».

Esiste, però, una differenza tra i principi di coordinamento previsti dalla Costituzione. L'art. 117, terzo comma, individua infatti nello Stato il livello di governo competente nel determinare i principi fondamentali, mentre l'art. 119, secondo comma, assoggetta la potestà legislativa tributaria ai principi di coordinamento del sistema tributario.

Si determina, pertanto, «una distinzione tra tipologie di principi oggetto di riserva statale, quelli "*fondamentali*" e quelli "*di coordinamento*"», dalla quale far dipendere la separazione dei livelli della stessa attività di coordinamento[38]. I principi di coordinamento di cui al comma secondo dell'art. 119 della Costituzione, infatti, non devono essere confusi con i principi fondamentali dettati dallo Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione, dal momento che «mentre gli uni sono principi della Repubblica, gli altri sono principi dell'ordinamento statale; mentre i primi attendono al

[38] R. PIGNATONE, *op. cit.*, p. 38. Dello stesso avviso è L. FEDERICO*, Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali*, in «Finanza locale», 2003, p. 514, il quale afferma la sussistenza di «qualche incertezza sulla relazione tra i "principi fondamentali" *ex* art. 117, comma 3, ed "i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" *ex* art. 119 comma 2. Sembra che i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario debbano essere articolati su due livelli di normazione: il primo, per la determinazione dei principi fondamentali, riservato alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 3); il secondo livello, appunto per la specifica disciplina del coordinamento finanziario, devoluto alla potestà legislativa delle regioni»; G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo «federalismo fiscale»*, cit., p. 557, quando scrive che «il coordinamento non si risolve nella sola legislazione statale per principi. Se s'intende attribuire un significato autonomo alla diversa formulazione dell'art. 117, comma 3 – che si riferisce ai "principi fondamentali di coordinamento" – e all'art. 119, comma 2 – che si riferisce, genericamente, ai "principi di coordinamento" – nonché attribuire significato alla potestà legislativa regionale nelle materie di competenza concorrente, si deve ammettere l'esistenza di un doppio livello di formazione di coordinamento. Un primo, a livello statale e per principi (fondamentali), riferito all'intero sistema tributario della Repubblica. Un secondo, a livello regionale e per principi, riferito ai singoli sistemi tributari regionali (e degli enti locali). In conformità ai principi fondamentali, le singole Regioni dovranno, secondo il modello costituzionale, dettare le regole generali di coordinamento del proprio sistema tributario, ripartendo le aree impositive fra Regione ed enti locali e fissando alcuni principi comuni inerenti la fase di attuazione del tributo»; V. FICARI*, L'autonomia normativa tributaria degli enti locali e la legge finanziaria 2007*, in «Rassegna tributaria»*,* 2007, p. 885, quando afferma che «la riserva di legge *ex* art. 23 Cost. esprime una duplice possibile combinazione di modelli di livelli normativi: quello a tre livelli (Stato/legge statale, Regione/legge regionale, ed infine ente locale/regolamento locale) oppure a due soli livelli in ragione del fatto che il regolamento locale sia preceduto sia da una legge statale che da una legge regionale o, invece, solo dalla seconda».

coordinamento finanziario nazionale, i secondi riguardano il coordinamento e l'armonizzazione della dimensione territoriale regionale e locale»[39].

In conclusione, si può affermare che oggi l'art. 119 rappresenta la «pietra angolare dell'intero sistema di finanziamento delle Autonomie»[40]. La sua presenza, infatti, consente di individuare tre sistemi tributari di cui due primari – quello statale e quello regionale – e uno secondario, quello locale, inserito a sua volta in uno dei due sistemi primari (il regionale). Questi sistemi vengono mantenuti insieme da una necessaria e delicata attività di coordinamento sviluppata lungo due direttrici: quella nazionale e quella regionale. Si crea, così, un «doppio livello di formazione di coordinamento», giacché da un lato si delinea un coordinamento «a livello statale e per principi (fondamentali), riferito all'intero sistema tributario della Repubblica» e, dall'altro lato, si determina un coordinamento «a livello regionale e per principi, riferito ai singoli sistemi tributari regionali (e degli enti locali)»[41].

In questo modo l'art. 119 della Costituzione è destinato a porre «in ombra, per la materia tributaria, il terzo comma dell'art. 117 ed il relativo potere di coordinamento statale, in virtù di ragioni che attengono anche all'attuale conformazione del sistema tributario dello Stato»[42]. Di conseguenza, le singole Regioni sono chiamate a dettare le regole generali di coordinamento del *proprio* sistema tributario in conformità ai principi fondamentali e secondo il modello costituzionale senza la necessità di passare per il filtro di una legge statale volta a individuare le forme e i limiti di siffatto potere (art. 117, terzo comma)[43].

---

[39] A. MORRONE, *Principi di coordinamento e «qualità» della potestà tributaria di regioni ed enti locali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, p. 546; A. FANTOZZI*, Riserva di legge*, cit., p. 3, precisa che il coordinamento è «indicato con identica formula ma con finalità diverse nell'art. 117, comma 3, e nell'art. 119, comma 2, Cost.».

[40] R. PIGNATONE, *op. cit.*, p. 39.

[41] G. BIZIOLI, I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo «federalismo fiscale», cit., p. 557.

[42] R. PIGNATONE, *op. cit.*, p. 39. È opportuno sottolineare che anche la Corte costituzionale (sentenza n. 102 del 2008) sembra dello stesso avviso. Per un'analisi dettagliata si veda G. VEZZOSO, *Il federalismo fiscale: dalle innovazioni costituzionali del 2001 al disegno Calderoli*, in «Diritto e pratica tributaria», 2008, I, p. 873.; G. MARONGIU, *Le tasse «Soru» e l'impatto con la Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza tributaria», 2008, pp. 601 ss.; V. FICARI (a cura di), *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali tra Corte Costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza n. 103/2008) e disegno di legge delega*, Milano, 2009; L. ANTONINI, *Una importante sentenza sul federalismo fiscale innovativa oltre il caso di specie*, in «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», 2008, II, pp. 96 ss.; F. PICCIAREDDA, *Federalismo fiscale e tributi propri della Regione Sardegna tra esigenze di coordinamento e tassazione ambientale*, in «Rivista di diritto tributario», 2007, I, pp. 919 ss.

[43] A. URICCHIO, *op. cit.*, p. 29.

La legge n. 42/2009: i principi e i criteri direttivi

Terminata la descrizione della cornice costituzionale, è ora possibile analizzare i principi e i criteri direttivi posti dalla legge n. 42/2009. Prima di entrare nel dettaglio, giova precisare che il più significativo aspetto su cui si fonda l'impostazione legislativa è rappresentato dal superamento del tradizionale criterio della spesa storica per il finanziamento di Regioni ed enti locali, a favore di un sistema di attribuzione delle risorse basato sui fabbisogni standard e sui rispettivi costi standard.

Il nuovo sistema assicura il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni per le Regioni, nonché delle funzioni fondamentali per gli enti locali. La legge in parola pone il principio dell'«autonomia finanziaria di spesa ed entrata di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»[44], in modo tale da consentire a tutti i livelli di governo decentrati di stabilire tributi propri e disporre di compartecipazioni[45].

In questo contesto dovranno essere rispettati i «principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica»[46]. Al suo posto verrà preso in considerazione il prisma dei costi e dei fabbisogni standard, i quali divengono altresì gli indicatori da utilizzare in sede di valutazione dell'azione pubblica[47]. In sostanza, si pone l'obiettivo di individuare una «tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio […] connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la responsabilizzazione degli amministratori»[48].

Il superamento graduale del criterio della spesa storica serve a garantire una maggiore responsabilizzazione di tutti i livelli di governo, al fine di assicurare l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. In questo modo si manifesta la volontà di predisporre una forte «corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa» specie al momento dell'imposizione tributaria[49]. È inoltre necessario predisporre precise regole volte «a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'individuazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo

[44] Art. 1, comma 1 della legge n. 42/2009. Il medesimo principio è ripreso anche dal successivo art. 2, comma 1, lettera a).

[45] F. TOSI, *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega*, a cura dell'Osservatorio regionale sul federalismo fiscale, Firenze, 2011, p. 5.

[46] Art. 1, comma 1 della legge n. 42/2009.

[47] F. TOSI, *op. cit.*, p. 5.

[48] F. AMATUCCI, *Lo stato di attuazione della legge delega n. 49/2009 e l'impatto sul federalismo fiscale municipale*, in «Rivista dei tributi locali», 32, 2012, n. 2, pp. 2 s. Il principio è sancito all'art. 2, comma 2, lettera p) della legge n. 42/2009.

[49] F. AMATUCCI, *op. cit.*, pp. 2 s.

sviluppo di aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese»[50].

In questo modo emerge il principio di solidarietà quale elemento cardine a chiusura del sistema. Pertanto, se è vero che l'aspetto rilevante del federalismo fiscale va ricercato nel graduale superamento della spesa storica a favore del criterio del fabbisogno e dei costi standard, è altrettanto vero che tale passaggio non può essere realizzato a discapito delle Regioni con maggiore ritardo di sviluppo e arretratezza economica.

Per evitare tale effetto distorsivo occorre subordinare l'attuazione del federalismo fiscale al principio di solidarietà che, di fatto, trova concretezza nel fondo perequativo, strumento volto a garantire le necessarie risorse finanziarie da utilizzare per il normale esercizio delle funzioni pubbliche[51].

Allo stesso tempo, però, si devono prevedere opportuni meccanismi atti a evitare che le aree sottosviluppate si adagino nella situazione in cui versano. A tal fine il legislatore ha previsto «un altro fondamentale principio al quale si deve ispirare l'intera riforma della fiscalità locale, che è quello della premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti della potestà tributaria locale, corredato da meccanismi sanzionatori per enti che non rispettano equilibri economici e finanziari e non assicurano i livelli essenziali»[52].

Infine, tra i principi viene in rilievo il generale dovere di «lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali»[53]. La nuova fiscalità, infatti, deve sempre «garantire attraverso il rispetto del coordinamento […] l'omogeneità del sistema tributario» in modo tale da «prevenire il rischio della temuta diversificazione tra i sistemi fiscali regionali e locali dell'intero Paese»[54]. Sarà, pertanto, necessario ridurre il potere impositivo e agevolativo di Regioni e Comuni, vincolandolo doppiamente alle scelte del legislatore nazionale ed europeo.

In coerenza con siffatti obiettivi di uniformità, dovranno essere coinvolti tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto e lotta all'evasione fiscale anche con meccanismi di carattere premiale[55]. È necessario, inoltre, che i principi di uni-

[50] Art. 1, comma 1 della legge n. 42/2009.

[51] Art. 2, comma 2 lettera e) della legge n. 42/2009. Allo stesso fine deve essere ricondotto il ricorso a risorse aggiuntive e interventi speciali di cui all'art. 1, comma 1 della medesima legge.

[52] F. AMATUCCI, *op. cit.*, pp. 2 s. I principi sono elencati all'art. 2, comma 1, lettera z) e aa) della legge n. 42/2009.

[53] Art. 2, comma 2 lettera b) della legge n. 42/2009.

[54] F. AMATUCCI, *op. cit.*, p. 4.

[55] Art. 2, comma 2 lettera d) della legge n. 42/2009.

formità e omogeneità del sistema fiscale trovino applicazione anche in sede di redazione dei bilanci, in modo tale che questi siano redatti seguendo «regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita», in vista del più generale obiettivo di armonizzazione dei bilanci pubblici[56]. I criteri di uniformità e omogeneità comportano – quale logico corollario – l'onere di mantenere il criterio della progressività del sistema tributario rispetto al principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche, nonché di rispettare le regole in materia di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regione e di evitare i casi di doppia imposizione[57].

Altri principi di rilevanza generale possono essere individuati nei doveri di «razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; [di] semplificazione del sistema tributario; [di] riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti; [di] trasparenza del prelievo; [di] efficacia nell'amministrazione dei tributi; [e, infine, del] rispetto dei principi sanciti nello statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212»[58].

Ancora, sempre a livello generale rilevano i principi di territorialità, sussidiarietà, anche in senso orizzontale, adeguatezza e differenziazione idonei a disegnare un modello flessibile di federalismo fiscale, che possa adattarsi alle caratteristiche tipiche del nostro ordinamento istituzionale[59].

Orbene, giunti a questo punto si può concludere ritenendo che la premialità, il principio del beneficio, la territorialità e la fiscalità di sviluppo rappresentano gli elementi cardine della nuova fiscalità locale[60]. Essi sono riconducibili a un solo obiettivo principale, che è quello della responsabilizzazione e della maggiore

[56] Art. 2, comma 2 lettere g), h) e i) della legge n. 42/2009. Si tenga presente che per l'armonizzazione dei bilanci pubblici la legge delega rinvia alla definizione di regole da individuarsi in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Tali regole dovranno essere coerenti con la redazione del bilancio dello Stato. La legge prevede infine l'onere di pubblicare sui siti Internet i bilanci delle Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, in modo tale da «riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite secondo modelli uniformi concordati in sede di Conferenza unificata».

[57] Art. 2, comma 2 lettere l), m) e o) della legge n. 42/2009.

[58] Art. 2, comma 2, lettera c) della legge n. 42/2009. È bene precisare che siffatti principi vengono ripresi in altre lettere del medesimo articolo, le quali appaiono più come corollario all'impostazione generale che come principi o criteri direttivi autonomi. Ad esempio la lettera u) impone al legislatore delegato di prevedere strumenti e meccanismi atti a garantire l'effettiva attività di accertamento e di riscossione. Tale previsione appare una specificazione del generale criterio sancito alla lettera c) quando si parla di dovere di efficienza nell'amministrazione dei tributi. Stessa situazione si verifica con la lettera v) che impone al legislatore delegato di prevedere strumenti e meccanismi atti a garantire l'accesso dei contribuenti alla anagrafe tributaria e alle banche dati utili alle attività di gestione del tributo. Tale onere rappresenta un corollario del dovere di trasparenza.

[59] F. AMATUCCI, *op. cit.*, p. 7.

[60] F. AMATUCCI, *op. cit.*, pp. 2 s.

efficienza e competitività degli enti locali al fine di garantire una reale crescita economica.

In questo modo viene realizzato un sistema che non abbandona i principi del recente passato[61], ma li sviluppa in vista della creazione di un nuovo «modello fiscale federale di tipo solidale» il cui obiettivo generale consiste nell'evitare la disarticolazione e la disomogeneità del sistema nazionale attraverso un maggiore coinvolgimento dei cittadini, che con il voto avranno la possibilità di punire o premiare l'operato delle amministrazioni [62].

La legge delega è particolarmente complessa e prevede numerosi rinvii a successivi decreti legislativi attuativi, oltre che a regolamenti, decreti ministeriali e atti interministeriali, da emanarsi entro il 21 novembre 2014. Allo stato attuale, sebbene le deleghe risultino formalmente attuate (si veda il prossimo paragrafo), la necessaria emanazione di ulteriori atti e provvedimenti di dettaglio pone la complessiva riforma ancora in fase di sviluppo, non consentendo definitive valutazioni.

I decreti attuativi: uno sguardo d'insieme

Richiamati i principi posti dalla legge n. 42/2009, occorre ora analizzare i decreti attuativi. Per ragioni di chiarezza espositiva, si ritiene necessario premettere all'esame dei diversi settori disciplinati dalle norme attuative il presente paragrafo la cui finalità è unicamente quella di individuare i decreti a oggi adottati. Sul punto, giova ricordare che la legge delega non specifica quanti decreti attuativi il Governo è chiamato ad adottare.

Allo stato, i decreti adottati sono i seguenti:

- 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», pubblicato nella G.U. n. 134 del giorno 11 giugno 2010;
- d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156, «Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale», pubblicato nella G.U. n. 219 del giorno 18 settembre 2010;
- d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, «Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province», pubblicato nella G.U. n. 294 del giorno 17 dicembre 2010;

[61] Principi di territorialità, sussidiarietà, anche in senso orizzontale, adeguatezza, differenziazione, trasparenza, efficacia, efficienza, buona amministrazione, economicità, semplificazione e così via.

[62] F. AMATUCCI, *op. cit.*, p. 8.

• d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale», pubblicato nella G.U. n. 67 del giorno 23 marzo 2011;

• d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario», pubblicato nella G.U. n. 109 del giorno 12 maggio 2011;

• d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, «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», pubblicato nella G.U. n. 143 del giorno 22 giugno 2011;

• d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009», pubblicato nella G.U. n. 172 del giorno 26 luglio 2011;

• d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009», pubblicato nella G.U. n. 219 del giorno 20 settembre 2011.

A tali decreti si aggiungono il d.lgs. 18 aprile 2012, n. 61, «Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale», pubblicato nella G.U. n. 15 del giorno 18 maggio 2012, emendato dal d.lgs. 26 aprile 2013, n. 51, recante «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale»; il D.P.C.M. del 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'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118», pubblicato nella G.U. n. 304 del 31 dicembre 2011, e alcuni altri provvedimenti amministrativi di attuazione dei decreti legislativi che saranno richiamati, sebbene in modo non esaustivo, con riferimento a ciascuno di essi.

Il federalismo demaniale

Il federalismo demaniale realizzato dal d.lgs. n. 85/2010 attua quel fenomeno devolutivo – accessorio al federalismo fiscale – consistente nel trasferimento agli enti territoriali di determinati beni di proprietà dello Stato. Invero, definire in questo modo il federalismo demaniale è assai riduttivo in quanto non si tiene conto dell'elemento della valorizzazione dei beni pubblici che costituisce invece aspetto essenziale del fenomeno in parola. Infatti, gli enti territoriali sono chiamati a garantire la massima valorizzazione funzionale del bene che viene loro attribuito affinché tutta la collettività ne possa trarre beneficio[63].

[63] L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in federalismi.it, 2009, fasc. 25, pp. 2 s., che afferma come con il

Sul punto, però, deve essere rilevato come resti in capo agli enti pubblici un ampio potere in ordine alle modalità di valorizzazione dei beni, che può finanche condurre alla loro commercializzazione[64].

Tuttavia, dalla lettura sistematica delle rilevanti disposizioni appare come il ricorso a nuove forme di privatizzazione o dismissione del patrimonio statale non possa tradursi nella mera monetarizzazione del valore del bene. In sostanza, le «risorse ricavate [devono essere] destinate alla valorizzazione del bene a vantaggio della comunità territoriale o comunque utilizzate per accrescere il benessere della stessa per il miglioramento dei servizi e della qualità della vita»[65].

Per altro verso, l'art. 2, comma 5, lettera e) del d.lgs. n. 85/2010 pone un principio di lata valorizzazione, «al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali». Tuttavia, non si può fare a meno di rilevare una scarsa incisività della previsione in parola attesa l'attribuzione della relativa potestà legislativa alle competenze concorrenti o esclusive dello Stato e delle Regioni[66]. Di conseguenza, qualora un ente comunale o provinciale subentrasse nella gestione di un determinato bene, l'ente in questione non sarebbe in grado, perché privo di legittimazione, di garantirne un'effettiva valorizzazione[67].

In definitiva si tratta, dunque, di un «federalismo di "valorizzazione", nel quale i beni sono restituiti ai territori: ai Comuni alla cui storia sono legati, alle Province e alle Regioni che possono meglio valorizzarli, assumendosene la responsabilità di fronte ai propri elettori» non privo di criticità applicative [68].

---

d.lgs. n. 85/2010 «nel nostro ordinamento […] si passa […] da una logica dove ci si limitava a definire a chi spetta la titolarità del bene – in fondo la logica del codice civile del 1942 – ad una più moderna dove si mette al centro la sua valorizzazione a beneficio della collettività».

[64] Così A. LEZZI, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 2011, n. 2, pp. 229-246.

[65] V. NICOTRA e F. PIZZETTI, *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it. Ad avviso degli autori, «siamo di fronte ad un federalismo demaniale che intende guardare oltre l'aspetto meramente amministrativo o finanziario, per perseguire anche obiettivi ambiziosi di carattere sociale».

[66] Art. 117, commi 1 e 3 della Costituzione che rimettono alla competenza concorrente la materia della valorizzazione dei beni culturali e ambientali e alla competenza esclusiva la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

[67] Così A. LEZZI, *op. cit.*, pp. 229-246.

[68] L. ANTONINI, *op. cit.*, pp. 2 s. Per comprendere meglio la necessità di restituire i beni agli enti territoriali di appartenenza è opportuno riprendere l'esempio dell'autore quando ricorda il «senso di sgomento» nel vedere gli «immobili dello Stato abbandonati o sottoutilizzati» specie se si considera che «quello che avrebbe dovuto essere un bene di tutti in realtà era diventato una cosa di nessuno». In questa prospettiva, «il federalismo demaniale dovrebbe mettere fine a queste situazioni, perché non è un "federalismo per abbandono", ma è un federalismo di "valorizzazione"».

La cennata prospettiva di responsabilizzazione rappresenta, peraltro, uno dei principali obiettivi del federalismo fiscale, che – indipendentemente dalle sue molteplici forme di manifestazione (federalismo demaniale, federalismo municipale, costi e fabbisogni standard e cosi via) – sottende la necessità che il decentramento dei compiti istituzionali conduca a guadagni di efficienza (efficienza allocativa), a un accrescimento del senso di responsabilità degli amministratori pubblici, nonché a una maggiore possibilità per i cittadini di selezionare i buoni governi[69].

Da qui si comprende la ragione che spinge il legislatore delegato a imporre agli enti territoriali la pubblicazione sui siti istituzionali dei processi di valorizzazione consentendo, in questo modo, il pieno coinvolgimento dell'intera popolazione[70].

Il trasferimento dei beni deve avvenire a titolo non oneroso e viene stabilito ricorrendo alla concertazione in sede di Conferenza unificata, dopo aver distinto i beni in diverse tipologie commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie e alle competenze e funzioni effettivamente svolte dai singoli enti territoriali. All'interno di queste tipologie lo Stato può predisporre apposite liste che individuano i singoli beni da attribuire. Resta nelle facoltà dello Stato di individuare i beni aventi rilevanza nazionale – ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale – non trasferibili.

L'unico criterio di attribuzione espressamente individuato dalla legge delega è il criterio di territorialità che, per ragioni di efficienza allocativa, regola l'attribuzione dei beni immobili.

Prima di individuare i beni trasferibili, occorre stabilire i parametri che concretamente regolano tale trasferimento. Al fine di assicurare un'assegnazione ragionevole, il legislatore ha preferito stabilire parametri elastici, capaci di definire l'attribuzione dei beni caso per caso, in considerazione degli elementi che risultano funzionali alla valorizzazione. Così emergono alcuni principi di carattere generale che governano il meccanismo dei trasferimenti.

Innanzitutto, l'attribuzione dei beni statali ai Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni è effettuata sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità[71], in base ai quali i beni sono attribuiti innanzitutto ai Comuni, salvo che, per l'entità o tipologia dei beni trasferiti, in base a esigenze di carattere unitario sia opportuna l'attribuzione a Province, Città metropolitane o Regioni, in quanto livelli di governo maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione[72]. Si tratta di principi di carattere generale, la cui *ratio* è sottesa allo stesso art. 118 della Costituzione, che si sostanziano

[69] F. TOSI, Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega, cit., p. 1.

[70] Art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 85/2010.

[71] Art. 2, comma 5, lettera a) del d.lgs. n. 85/2010.

[72] L. ANTONINI, *op. cit.*, p. 4.

nella trasposizione del dettato dell'art. 19 della legge delega, ai sensi del quale l'attribuzione dei beni deve avvenire in base al criterio di territorialità.

Il secondo principio è quello di semplificazione, ai sensi del quale il trasferimento dei beni deve avvenire mediante processi di alienazione e dismissione secondo le procedure di cui all'art. 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133[73].

Il terzo principio è rappresentato dalla «idoneità finanziaria necessaria a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene»[74]. In coerenza con siffatto criterio, il d.lgs. n. 85/2010 impone agli enti locali che si trovano in stato di dissesto finanziario il divieto di alienare i beni a esso attribuiti, i quali, di conseguenza, potranno essere utilizzati solo per esigenze di carattere istituzionale[75]. Così si comprende in che modo il principio della capacità finanziaria consente di realizzare l'obiettivo finale del federalismo demaniale. Da un lato, i beni vanno attribuiti se l'ente dimostra di avere le risorse necessarie per valorizzare il bene; dall'altro, il divieto di alienazione per gli enti in stato di dissesto finanziario consente di impedire forme di alienazione il cui fine reale non sia la valorizzazione ma il recupero di risorse economiche.

Il quarto principio è quello della «connessione tra le competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dall'ente di governo cui è assegnato il bene e le esigenze di tutela, gestione e valorizzazione del bene stesso»[76]. In applicazione del principio in parola, il soggetto titolare delle competenze esercita le relative funzioni e ne trattiene – direttamente o indirettamente – anche il beneficio finanziario[77]. Il bene attribuito sarà gestito in maniera ottimale in vista della sua migliore valorizzazione in virtù della connessione tra esercizio delle competenze e trattenimento del relativo beneficio finanziario.

Orbene, una volta stabiliti i parametri che guidano il trasferimento dei beni occorre capire quali beni siano concretamente trasferibili. In questa prospettiva l'unica indicazione espressa attiene al demanio marittimo e al demanio idrico. L'art. 3 del d.lgs. n. 85/2010, infatti, prevede che, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto in questione, siano adottati uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo fiscale, con il Ministro per i trasporti, con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri

[73] Art. 2, comma 5, lettera b) del d.lgs. n. 85/2010.

[74] Art. 2, comma 5, lettera c) del d. lgs. n. 85/2010.

[75] Art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 85/2010 ai sensi del quale «gli enti locali in stato di dissesto finanziario […] fino a quando perdura lo stato di dissesto non possono alienare i beni ad esso attribuiti, che possono essere utilizzati solo per finalità di carattere istituzionale».

[76] Art. 2, comma 5, lettera d) del d.lgs. n. 85/2010.

[77] L. ANTONINI, Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale, cit., p. 5.

Ministri competenti per materia al fine di trasferire alle Regioni i beni del demanio marittimo e del demanio idrico unitamente alle loro pertinenze.

Tutti gli altri beni oggetto di trasferimento sono individuati mediante l'inserimento in appositi elenchi contenuti in uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati entro 180 giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 85/2010, previa intesa in Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo fiscale e il Ministro per i rapporti con le Regioni nonché con gli altri Ministri competenti per materia[78].

In sostanza, il legislatore ha pensato di far predisporre appositi elenchi nei quali far confluire i beni singolarmente o per categorie insieme agli elementi informativi atti a rilevare lo stato giuridico, la consistenza, il valore, le entrate corrispondenti e i costi di gestione[79]. In particolare, devono essere redatti due elenchi[80]:

1) la cosiddetta *white list*, contenente i beni mobili e immobili dello Stato trasferibili, in cui rientrano i beni appartenenti al demanio marittimo, i beni appartenenti al demanio idrico, le opere idrauliche e di bonifica di competenza statale, gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale, le miniere;
2) la cosiddetta *black list*, contenente i beni esclusi dal trasferimento, in cui rientrano i beni del demanio marittimo e le relative pertinenze direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali, i fiumi e i laghi di ambito sovraregionale (a meno che non intervenga apposita intesa in senso contrario tra le Regioni interessate), i porti e aeroporti di rilevanza nazionale e internazionale, le reti di interesse nazionale, le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato, i parchi nazionali e le riserve naturali statali, gli immobili in uso per comprovate finalità istituzionali dello Stato, ivi compresi i beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica nonché i beni in uso a qualsiasi titolo al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati, alla Corte costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale.

È interessante osservare che i beni immobili in uso al Ministero della difesa possono essere trasportati nella cosiddetta *white list* con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo fiscale, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata[81].

[78] Art. 3, comma 3 del d.lgs. n. 85/2010.

[79] Art. 3, comma 3 del d.lgs. n. 85/2010.

[80] Le indicazioni per la compilazione dei due elenchi sono contenute nell'art. 5 del d.lgs. n. 85/2010.

[81] La dottrina individua in questo procedimento un meccanismo speciale di attribuzione. Così A. LEZZI, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio*

Sono altresì esclusi dal trasferimento i beni appartenenti al patrimonio culturale, dando così voce al disposto dell'ultimo periodo dell'art. 19 della legge n. 42/2009 relativamente al patrimonio culturale nazionale. In ogni caso è salva la procedura prevista dal codice dei beni culturali e, in particolare, dall'art. 54 comma 3, il quale prevede che i beni rientranti nella suddetta norma – ivi compresi i monumenti nazionali – possano costituire «oggetto di trasferimento tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali»[82].

Infine, «per effetto della novella recata dall'art. 4, comma 17, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, [sono stati esclusi anche] i beni oggetto di accordi o intese con gli enti territoriali per la razionalizzazione o la valorizzazione dei rispettivi patrimoni immobiliari sottoscritti alla data del 26 giugno 2010 (data di entrata in vigore del d.lgs. 85/2010) i quali possono essere attribuiti, su richiesta, all'ente che ha sottoscritto l'accordo o l'intesa ovvero ad altri enti territoriali»[83].

Una volta trasferiti, i beni entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti locali fatta eccezione, però, per quelli del demanio marittimo, idrico e aeroportuale che mantengono la disciplina dettata dal codice civile, dal codice della navigazione e da tutta la normativa regionale, statale ed europea di settore[84]. Non solo: ove ne sussistano i presupposti, il decreto di attribuzione dei beni demaniali diversi da quelli appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale può disporre, previa opportuna motivazione, il mantenimento dei beni stessi nel demanio o l'inclusione nel patrimonio indisponibile[85].

L'inclusione di questi beni nel patrimonio disponibile degli enti locali comporta la loro alienabilità. Tale caratteristica non è, però, esente da vincoli. La cessione, infatti, è subordinata alla valorizzazione del bene attraverso apposite procedure per l'adozione di varianti allo strumento urbanistico, nonché al rilascio di un attestato di congruità da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del

---

2010, n. 85, cit., pp. 229-246. In realtà, l'autore individua due procedimenti speciali di attribuzione: uno è quello che disciplina il trasferimento dei beni appartenenti al Ministero della difesa e l'altro riguarda la procedura speciale relativa ai beni del patrimonio culturale, che vincola il trasferimento di tali beni all'esistenza di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, assegnando al Ministero dei beni culturali il compito di provvedere in merito.

[82] L. ANTONINI, Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009, cit., pp. 3 ss.

[83] Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale COPAFF (a cura della segreteria tecnica della COPAFF), *Ricognizione sullo stato di attuazione della delega contenuta nella legge n. 42/2009*, reperibile sul sito internet *www.tesoro.it*, p. 4 ss.

[84] Art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 85/2010.

[85] Art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 85/2010.

territorio secondo le rispettive competenze[86]. Inoltre, vi è anche il divieto di cessione dei beni trasferiti per gli enti in stato di dissesto finanziario[87].

Ora è necessario analizzare, con maggiore dettaglio, il procedimento con cui si realizza il trasferimento dei beni.

Come accennato, il trasferimento dei beni presuppone l'adozione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, contenenti l'elenco dei beni. Una volta formulati gli elenchi, gli enti che vogliono acquisire i beni devono presentare, entro 60 giorni dalla data di pubblicazione degli stessi, un'apposita istanza di attribuzione del bene all'Agenzia del demanio[88].

Questa istanza deve essere sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente e deve essere corredata da una relazione che spiega la forma di utilizzo, le modalità, la tempistica, l'economicità e la destinazione onde valutare l'effettiva volontà dell'ente di valorizzare il bene stesso[89].

Entro i successivi 60 giorni dalle richieste di assegnazione è adottato – su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e sentite le Regioni e gli enti interessati – un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui si dispone il trasferimento del bene, che costituisce titolo per la trascrizione e per la voltura catastale dei beni a favore degli enti[90].

Va ricordato che nel caso in cui l'ente territoriale non utilizzi il bene in conformità e nei tempi previsti dalla relazione allegata all'istanza, è previsto l'esercizio del potere sostitutivo del Governo[91].

I beni per i quali non è stata presentata alcuna istanza confluiscono nel patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del demanio che ha l'onere di curarne la gestione e la valorizzazione, d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, sulla base di appositi accordi di programma o protocolli d'intesa[92].

Se entro 36 mesi non si giunge a un accordo di programma o a un protocollo d'intesa, i beni rientrano nella piena disponibilità dello Stato e possono comunque essere trasferiti con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati a scadenza biennale, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme del federalismo fiscale

[86] Art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 85/2010.
[87] Art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 85/2010.
[88] Art. 3, comma 4 del d.lgs. n. 85/2010.
[89] Art. 3, comma 4 del d.lgs. n. 85/2010.
[90] Art. 3, comma 4 del d.lgs. n. 85/2010.
[91] Art. 3, comma 5 del d.lgs. n. 85/2010.
[92] Art. 3, comma 6 del d.lgs. n. 85/2010.

e il Ministro per i rapporti con le Regioni e con gli altri Ministri competenti per materia.

In ultima analisi, deve ancora essere rilevato come con il d.lgs. n. 85/2010 «si passa […] da una logica dove ci si limitava a definire a chi spetta la titolarità del bene – in fondo la logica del codice civile del 1942 – ad una più moderna dove si mette al centro la sua valorizzazione a beneficio della collettività»[93].

Tale sensazione attraversa trasversalmente tutte le norme del d.lgs. n. 85/2010, dai principi di carattere generale che regolano il trasferimento dei beni alle singole disposizioni attuative dei suddetti principi come, ad esempio, il divieto di alienazione dei beni trasferiti per gli enti in stato di dissesto finanziario.

Non solo: il federalismo della valorizzazione, per operare ed essere effettivo, richiede la collaborazione di tutti i livelli di governo istituzionali. A tal fine il legislatore delegato ha pensato di introdurre un iter formativo dei decreti di individuazione e di attribuzione dei beni che richiede il lavoro congiunto di tutti i livelli istituzionali. Ed è proprio in quest'ottica che per un utilizzo ottimale dei beni pubblici trasferiti è stata introdotta per gli enti territoriali la possibilità di procedere a consultazioni tra loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato, ricorrendo – ove ci fosse la necessità – alla Conferenza di servizi coordinata dal Presidente della Giunta regionale[94].

Le iniziali difficoltà di attuazione del federalismo demaniale a causa della complessa procedura sono state in parte superate a opera di più recenti interventi legislativi. In particolare, l'art. 56-*bis* del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito in legge 9 agosto 2013 n. 98, ha introdotto procedure semplificate per il trasferimento agli enti territoriali di immobili.

Dal 1° settembre 2013 e fino al 30 novembre 2013 i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono presentare richiesta di acquisizione di beni immobili dello Stato. Non possono essere trasferiti i beni in uso per finalità dello Stato o per quelle in materia di razionalizzazione degli spazi e di contenimento della spesa; i beni per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità; i beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione ai sensi dell'art. 33 D.L. 98/2011. I beni appartenenti al demanio storico-artistico possono essere invece trasferiti con le procedure di cui all'art. 5, comma 5 del d.lgs n. 85/2010.

La nuova procedura introduce un meccanismo semplice e diretto di interlocuzione tra enti territoriali e Agenzia del demanio che valorizza la verifica delle effettive esigenze ovvero delle opportunità di utilizzo degli immobili. La richiesta di

[93] L. ANTONINI, Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009, cit., pp. 2 s.

[94] Art. 8 del d.lgs. n. 85/2010.

attribuzione, sottoscritta dal rappresentante legale dell'ente, dovrà riportare l'identificazione del bene, una specifica sulle finalità di utilizzo e l'indicazione di eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzo. L'Agenzia del demanio, verificata la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della richiesta, ne comunica l'esito all'ente interessato entro 60 giorni dalla ricezione della stessa.

I meccanismi di semplificazione pare siano stati alla base del grande successo recentemente registrato. Infatti, dopo la scadenza del 30 novembre il Demanio ha informato che si sono avute esattamente richieste per 9.367 cespiti. Le richieste sono pervenute da 1.300 enti, di cui 1.267 Comuni, 27 Province e 6 Regioni[95].

Le nuove forme di autonomia e «Roma capitale»

Nel disegnare la nuova fiscalità degli enti locali, il legislatore della legge delega ha ritenuto opportuno riconsiderarne la struttura organizzativa. In questa prospettiva, ai fini di una concreta attuazione del federalismo fiscale, l'art. 23 della legge n. 42/2009 disciplina l'istituzione delle Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario, aggiungendo, così, «un ulteriore passo […] verso la completa attuazione del Titolo V»[96].

È bene precisare che la suddetta disposizione propone una disciplina transitoria che resterà in vigore fino a quando il legislatore non provvederà, con apposita legge, a istituire e regolare le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle Città metropolitane. In particolare, la legge delega prevede che le Città metropolitane possano essere istituite nelle sole aree metropolitane dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Queste le principali fasi per la costituzione delle Città metropolitane:

- la proposta di istituzione può provenire dal Comune capoluogo congiuntamente alla Provincia; dal Comune capoluogo ovvero dalla Provincia congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei Comuni della Provincia interessata in modo tale che insieme identifichino il 60 per cento della popolazione;
- la proposta di istituzione deve contenere l'articolazione e la perimetrazione della Città metropolitana che, in ossequio al principio di territorialità, deve comprendere il territorio di tutti i Comuni proponenti[97]. Inoltre, nella pro-

[95] I dati sono tratti da http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/citta/2013-12-04/federalismo-demaniale-comuni-hanno-164451.php?uuid=Ab0C586I.

[96] C. TUCCIARELLI, *La legge n. 42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, in «Rivista di diritto tributario», 2010, fasc. 1, pp. 61 ss.

[97] I Comuni rimasti estranei alla proposta e che, di conseguenza, non sono stati inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana potranno optare per una loro inclusione succes-

posta deve essere anche indicato lo statuto provvisorio della Città metropolitana, volto a definire le forme di coordinamento dell'azione di governo e la disciplina delle modalità di elezione e individuazione del Consiglio provvisorio[98];

- una volta formulata la proposta viene indetto un referendum, il quale non prevede nessun quorum se la Regione non ha previamente formalizzato parere negativo in merito alla proposta di istituzione della Città metropolitana ovvero sarà soggetto a un quorum di validità corrispondente alla soglia del 30 per cento degli aventi diritto al voto nel caso opposto;
- la Città metropolitana sarà istituita con uno o più decreti legislativi, adottati in conformità alla proposta di istituzione:
  • tali decreti devono essere emanati entro 36 mesi dall'entrata in vigore della legge delega su proposta del Ministero dell'interno, del Ministro per le riforme per il federalismo fiscale, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le Regioni, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per i rapporti con il Parlamento;
  • gli schemi dei decreti legislativi istitutivi delle città metropolitane vengono trasmessi al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata per l'emissione del relativo parere;
  • decorsi 30 giorni dalla trasmissione, i suddetti schemi sono inviati alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti commissioni parlamentari[99].

Ciascuna Città metropolitana avrà un'assemblea rappresentativa denominata «Consiglio provvisorio della Città metropolitana», composta dai Sindaci dei Comuni e dal Presidente della Provincia appartenenti al territorio del *nuovo* ente[100].

Tale istituzione deve avvenire senza oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico: la legge delega non si limita a escludere la corresponsione di emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di attribuzione per i componenti del Consiglio provvisorio, ma predispone anche una razionalizzazione delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane, in base alla quale le competenze della Provincia

---

siva ovvero per l'inclusione in un'altra Provincia già esistente purché sia comunque rispettato il principio di continuità territoriale.

[98] Lo statuto definitivo dell'area metropolitana viene adottato dai componenti degli organi dell'ente entro sei mesi dall'insediamento.

[99] Anche qui il termine per la redazione del parere è di 30 giorni dalla trasmissione.

[100] Il corsivo è d'obbligo, vista la virtualità dell'ente territoriale Città metropolitana: così C. TUCCIARELLI, *La legge n. 42/2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, cit., pp. 61 ss., che definisce la Città metropolitana un «ente territoriale necessario, in quanto costitutivo della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., e al tempo stesso "virtuale", dal momento che non si è mai proceduto alla sua istituzione».

sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della Città metropolitana[101].

Inoltre, sempre nell'ottica di non creare oneri aggiuntivi per il bilancio pubblico, la legge delega vuole che il finanziamento della funzione degli organi della Città metropolitana sia corrispondente alla complessità delle funzioni svolte e coerente con i principi generali del federalismo fiscale.

Infine, come ultimo tassello coerente con l'ottica di razionalizzazione e semplificazione delle risorse economiche, si prevede che dalla data di inserimento degli organi delle Città metropolitane devono cessare le relative Province di riferimento e, contemporaneamente, devono essere trasferite le funzioni e le risorse umane necessarie al funzionamento del nuovo organismo istituzionale. In questo modo, la norma impedisce la proliferazione di organismi con identiche funzioni[102].

Per quanto riguarda il comune di Roma, l'art. 24 della legge delega pone una disciplina specifica, diretta all'istituzione di un nuovo ente territoriale denominato «Roma capitale» e dotato di speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, al fine di assicurare il miglior assetto delle funzioni che la capitale è chiamata a svolgere[103].

Invero, il citato art. 24 rimette al Governo il compito di dare effettiva attuazione all'ordinamento di Roma capitale mediante l'emanazione di opportuni decreti legislativi che, a loro volta, hanno carattere transitorio nell'attesa che venga istituita la Città metropolitana di Roma[104].

In questa prospettiva sono stati emanati due decreti attuativi, ossia il d.lgs n. 156/2010, recante le disposizioni fondamentali dell'ordinamento transitorio di Roma capitale, e il d.lgs. n. 61/2012, teso a completare la disciplina, prevedendo il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato a Roma capitale (turismo, beni culturali, protezione civile) nonché il trasferimento delle funzioni di competenza legislativa dalla Regione (poteri in materia di urba-

[101] In questa direzione si rammenta che tra le funzioni fondamentali delle Città metropolitane la legge delega individua espressamente i compiti di pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, di strutturazione di sistemi coordinanti di gestione dei servizi pubblici e di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

[102] C. TUCCIARELLI, *op. cit.*, pp. 61 ss.

[103] R . MURER, *Il federalismo fiscale*, Padova, 2011, pp. 51 ss.

[104] Emblematico a tale riguardo è il comma 9 dell'art. 24 della legge n. 42/2009, a tenore del quale «A seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma capitale, le disposizioni di cui al presente articolo si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale».

nistica, edilizia, trasporti e commercio) effettuato con un'apposita legge regionale[105].

Pertanto, sebbene i due decreti siano stati emessi a distanza di due anni, essi vanno letti insieme. Il primo, infatti, oltre a disciplinare gli organi di governo di Roma capitale – vale a dire l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina e il Sindaco – stabilisce, allo stesso tempo, alcuni principi di carattere generale che rappresentano le linee guida per l'emanazione del secondo decreto attuativo, che di conseguenza integra la precedente disciplina soffermandosi in particolare sul conferimento delle funzioni amministrative al nuovo ente [106].

[105] È interessante osservare che i compiti e le funzioni amministrative individuate dal d.lgs. n. 61/2012 sono quelli elencati al comma 3 dell'art. 24 della legge n. 42/2009.

[106] In particolare, l'art. 3 disciplina l'Assemblea capitolina quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. Essa è composta dal Sindaco di Roma capitale e da 48 Consiglieri. È presieduta da un Presidente eletto tra i Consiglieri nella prima seduta, con votazione a scrutinio segreto. 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 altresì le relative procedure. L'art. 3 prevede anche che in ossequio al dettato di cui all'art. 24, comma 4, della legge delega l'Assemblea capitolina disciplini con propri regolamenti l'esercizio delle sue funzioni. Essa deve, inoltre, provvedere all'approvazione dello statuto di Roma capitale, che entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. L'art. 4 disciplina, invece, il Sindaco e la Giunta capitolina. Il primo è il responsabile dell'amministrazione di Roma capitale, nell'ambito del cui territorio esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti quale rappresentante della comunità locale e quale ufficiale del Governo. Egli può essere udito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri all'ordine del giorno delle quali siano iscritti argomenti inerenti alle funzioni conferite a Roma capitale. La Giunta capitolina è l'organo esecutivo di Roma capitale, collabora con il Sindaco nel governo di Roma capitale e 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. Essa è composta dal Sindaco di Roma capitale, che la presiede, e da un numero massimo di Assessori pari a un quarto dei Consiglieri dell'Assemblea capitolina assegnati. Il Sindaco possiede poteri di nomina e revoca dei componenti della Giunta capitolina. Della nomina e della revoca è data comunicazione all'Assemblea capitolina. Il voto dell'Assemblea capitolina contrario a una proposta del Sindaco o della Giunta non comporta le dimissioni degli stessi. Il Sindaco cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea. 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 10 giorni e non oltre 30 giorni dalla sua presentazione. Se la mozione viene approvata, la Giunta decade e si procede allo scioglimento dell'Assemblea capitolina. Lo statuto di Roma capitale stabilisce i criteri per l'adozione da parte della Giunta di propri regolamenti in merito all'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione, secondo i principi di professionalità e responsabilità.

L'art. 2 del d.lgs. n. 61/2012 prevede che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore venga determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, «il maggior onere derivante per Roma capitale dall'esercizio delle funzioni connesse al ruolo di capitale della Repubblica, tenuto conto anche dei benefici economici che derivano da tale ruolo e degli effetti che si determinano sul gettito delle entrate tributarie statali e locali»[107].

L'art. 12 predispone poi le regole per disciplinare il concorso di Roma capitale alle spese pubbliche. In questa prospettiva il nuovo ente concorda – entro il 31 maggio di ciascun anno – con il Ministero dell'economia e delle finanze le modalità e l'entità del proprio concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. A tal fine si prevede che – entro il 31 marzo di ciascun anno – il Sindaco di Roma capitale trasmetta la proposta di accordo al suddetto Ministero. Se non viene raggiunto alcun accordo, il concorso di Roma capitale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica è determinato sulla base delle disposizioni applicabili ai restanti Comuni, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Scendendo più nel dettaglio, il d.lgs. n. 61/2012 vuole che non vengano computate nel saldo finanziario utile né le risorse trasferite dal bilancio dello Stato né le spese, nei limiti delle predette risorse, relative alle funzioni amministrative conferite a Roma capitale ivi comprese le spese connesse all'esercizio delle funzioni derivanti dal ruolo di capitale o relative alla programmazione pluriennale degli interventi nel territorio[108].

Per quanto attiene invece alle risorse destinate dallo Stato ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione ovvero connesse al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio di cui all'art. 13 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, il d.lgs. n. 61/2012 prevede che esse siano erogate direttamente a Roma capitale, secondo modalità da definire con decreto del

[107] È interessante osservare che l'iter di formazione del decreto in parola prevede la sua trasmissione alle Camere per l'acquisizione del parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni competenti per i profili di carattere finanziario, da esprimere entro 30 giorni dalla data di trasmissione. Decorso inutilmente tale termine, il decreto può comunque essere adottato.

[108] È interessante rilevare che per l'esclusivo finanziamento degli investimenti compresi nei programmi pluriennali degli interventi nel territorio, Roma capitale può istituire, limitatamente al periodo di ammortamento delle opere, un'ulteriore addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti della città, fino a un massimo di 1 euro per passeggero. Non solo: per il finanziamento dei suddetti programmi si applicano, limitatamente al periodo di ammortamento delle opere, anche le disposizioni in materia di imposta di soggiorno, di cui all'art. 4 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23. In ogni caso restano ferme le misure di imposta di soggiorno stabilite dall'art. 14, comma 16, lettera e), del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri dell'interno e dell'economia e delle finanze.

È bene ricordare che tali disposizioni vanno integrate con la regola della clausola finanziaria. Esiste, infatti, un principio fondamentale, sancito dal primo decreto attuativo dell'ordinamento transitorio di Roma capitale e rappresentativo dei criteri di razionalizzazione delle risorse finanziarie, secondo cui l'istituzione di Roma capitale non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica[109].

Pertanto, in attuazione della clausola finanziaria, l'indennità di funzione riconosciuta ai soggetti che appartengono agli organi istituzionali di Roma capitale deve essere correlata alle funzioni effettivamente svolte[110]. Non solo: per i soggetti che sono allo stesso tempo lavoratori dipendenti, è prevista la possibilità di richiedere di essere collocati in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del loro mandato[111]. Per coloro che non effettuano la suddetta richiesta, l'indennità di funzione è dimezzata. In caso di assenza ingiustificata alle attività istituzionali degli organi di Roma capitale, l'indennità viene decurtata[112].

La clausola finanziaria viene poi ripresa dal d.lgs. n. 61/2012 sia in sede di definizione delle funzioni attribuite a Roma capitale sia in sede di individuazione dell'organizzazione degli uffici.

Nel primo caso, infatti, la clausola finanziaria viene ribadita tutte le volte in cui si afferma che una data funzione deve essere svolta nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica[113].

[109] Art. 6 del d.lgs. n. 156/2010.

[110] Art 5 del d.lgs. n. 156/2010.

[111] Art 5 del d.lgs. n. 156/2010.

[112] Art 5 del d.lgs. n. 156/2010.

[113] In questa prospettiva si veda l'art. 5, comma 7 del d.lgs. n. 61/2012, nella parte in cui afferma che «le attività di cui al presente articolo [attività esercitate dalla Conferenza delle Soprintendenze] sono svolte nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». L'art. 9, comma 1 del d.lgs. n. 61/2012, nella parte in cui afferma che «per la promozione turistica all'estero Roma capitale opera in coordinamento con lo Stato e la Regione avvalendosi degli uffici di cui all'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ove istituiti, nei limiti delle risorse finanziarie, umane e strumentali previste a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica». L'art. 10, comma 1 del d.lgs. n. 61/2012, nella parte in cui afferma che «a Roma capitale, nell'ambito del proprio territorio e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, sono conferite le funzioni amministrative relative alla emanazione di ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza […] al fine di evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a per-

Nel secondo, invece, si ha la percezione di un suo richiamo indiretto nel preciso momento in cui si afferma che il trasferimento al nuovo ente delle risorse finanziarie e dei mezzi per l'espletamento delle sue funzioni debba avvenire senza oneri aggiuntivi. In particolare, per quanto attiene all'organizzazione del personale di Roma capitale, l'art. 11 del d.lgs. n. 61/2012 stabilisce che, in base al principio di auto-organizzazione e nell'esercizio dell'autonomia normativa, finanziaria e organizzativa di Roma capitale, quest'ultima disciplina, con propri regolamenti in conformità allo statuto e nel rispetto dei criteri di autonomia, efficacia ed efficienza, funzionalità ed economicità (da qui il richiamo alla clausola finanziaria) di gestione e dei principi di professionalità e responsabilità, l'ordinamento generale dei propri uffici dei servizi[114].

Pertanto, nel rispetto dei criteri di autonomia, efficacia ed efficienza, funzionalità ed economicità di gestione e dei principi di professionalità e responsabilità, Roma capitale provvede con appositi regolamenti a disciplinare l'organizzazione dei propri uffici e l'ordinamento del personale ivi compreso quello appartenente alla polizia locale.

La suddetta potestà regolamentare si esercita nel rispetto della normativa vigente in materia e, in particolare, nel rispetto del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché delle altre disposizioni vigenti in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni e degli ambiti riservati alla contrattazione collettiva, nazionale e decentrata integrativa[115].

Passando ora alle funzioni conferite al nuovo ente Roma capitale, la disciplina per una loro individuazione è rintracciabile nel comma 3 dell'art. 24 della legge delega integrato dal d.lgs. n. 61/2012. In particolare, oltre alle attribuzioni già spettanti al Comune di Roma, Roma capitale ha il compito di assicurare il concorso alla valorizzazione dei beni storici e artistici, di operare in coordinamento con lo Stato e la Regione per lo sviluppo economico e sociale, con particolare attenzione al settore produttivo e turistico ivi comprese le funzioni amministrative di cui all'art. 40 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, concernenti il coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale promosse sul territorio[116]. Roma capitale deve anche individuare le modalità per consentire l'organizzazione e il funzionamento dei servizi pubblici, la pianificazione territoriale e, in generale, lo sviluppo urbano,

---

sone o a cose e favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi».

[114] Ai sensi del comma 3 dell'art. 11 del d.lgs. n. 61/2012, l'organo competente nella definizione della dotazione organica di Roma capitale è la Giunta capitolina.

[115] Ecco un ulteriore richiamo alla necessità di procedere a un rinvio ad altre disposizioni di legge integrative dei decreti attuativi.

[116] In attuazione del suddetto compito si vedano gli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 61/2012.

ricomprendendo in tale nozione sia lo sviluppo infrastrutturale sia lo sviluppo dell'edilizia pubblica e privata.

Inoltre, al nuovo ente sono conferite le funzioni amministrative in materia di protezione civile che, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 61/2012, si sostanziano nel potere di emanare ordinanze per l'attuazione di interventi di emergenza al fine di evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose e favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi. Tale potere deve essere esercitato nell'ambito del proprio territorio e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nel rispetto, dunque, del principio di territorialità e della clausola finanziaria. In ogni caso restano ferme le funzioni attribuite al prefetto di Roma dall'art. 14 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

È opportuno rilevare che per assicurare il concorso alla valorizzazione dei beni storici e artistici sono conferite al nuovo ente territoriale le relative funzioni amministrative[117].

È anche istituita, senza oneri aggiuntivi e, dunque, nel rispetto della clausola finanziaria di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 156/2010, la Conferenza delle Soprintendenze con funzioni di coordinamento delle attività di valorizzazione della Sovrintendenza ai beni culturali di Roma capitale e degli organi centrali e periferici del Ministero per i beni e le attività culturali aventi competenze sul patrimonio storico e artistico presente in Roma.

La Conferenza decide il piano degli interventi di valorizzazione di particolare rilievo aventi a oggetto i beni storici e artistici caratterizzanti l'immagine di Roma capitale e si pronuncia in merito al rilascio dei titoli autorizzatori, nulla osta e pareri preventivi eventualmente necessari per la realizzazione degli specifici interventi di valorizzazione a essa sottoposti.

In questo modo viene istituito un nuovo organismo che ha il compito di definire le strategie e gli obiettivi comuni di valorizzazione e di elaborare i piani strategici e i programmi di sviluppo culturale, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica; di esercitare le funzioni di coordinamento strategico degli interventi di valorizzazione dei beni culturali rimessi alle rispettive competenze; di promuovere la stipulazione di accordi per la valorizzazione di beni pubblici e forme di collaborazione per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e valorizzazione degli stessi; di adottare i piani di gestione dei siti iscritti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO presenti nel territorio di Roma capitale.

Contemporaneamente, sono conferite a Roma capitale le funzioni amministrative riguardanti l'individuazione, sulla base di criteri di cui all'art. 78, comma 2

[117] Art. 6 del d.lgs. n. 61/2012.

del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, delle riserve statali non collocate nei parchi nazionali, la cui gestione viene affidata al nuovo ente. In questa prospettiva, l'art. 7 del d.lgs. n. 61/2012 prevede che Roma capitale concorra, con il Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lazio e gli altri enti preposti alle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio di Roma, alla definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio di Roma capitale e di gestione dei relativi interventi.

Per quanto riguarda l'individuazione e l'attuazione degli interventi di sviluppo infrastrutturale, l'art. 3 del d.lgs. n. 61/2012 individua il meccanismo della Programmazione pluriennale degli interventi nel territorio di Roma capitale. Pertanto, al fine di dare organica attuazione agli interventi di sviluppo infrastrutturale, la cui realizzazione è perseguita mediante una più stretta cooperazione tra i diversi livelli istituzionali di governo, Roma capitale stipula un apposito accordo di programma con la Regione Lazio e con le amministrazioni centrali competenti, che costituisce il quadro di riferimento per la sottoscrizione degli strumenti attuativi di cui all'art. 2, comma 203, lettera c) della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e, in quanto applicabile, all'art. 6 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88.

L'intesa deve essere approvata dal CIPE, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Tra i conferimenti attribuiti a Roma capitale si ricorda anche la dotazione di un proprio patrimonio che deve avvenire – a titolo non oneroso – mediante decreti attuativi in misura corrispondente alle funzioni assegnate al suddetto ente[118].

L'attuazione dei rapporti finanziari: inquadramento generale e piano dell'indagine

La parte certamente più complessa e articolata della riforma in parola è rappresentata dalle disposizioni relative ai rapporti finanziari, volte a implementare nuovi meccanismi di finanziamento della spesa pubblica. Un approccio sistematico alla materia impone, dunque, di analizzare queste disposizioni lungo quattro direttrici.

① In primo luogo, occorre individuare e determinare i costi e i fabbisogni standard quale fonte di finanziamento della spesa pubblica, identificando l'indicatore che, coniugando efficienza ed efficacia, dovrà consentire la valutazione dell'azione pubblica e garantire, così, il superamento dei sistemi di finanza derivata. Contemporaneamente andranno previste oppor-

[118] Art. 24, comma 7 della legge n. 42/2009.

tune disposizioni atte ad assicurare l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali.

② In secondo luogo, è necessario analizzare i meccanismi messi a disposizione dal legislatore in materia di rimozione degli squilibri economici e sociali al fine di non penalizzare le Regioni con maggior ritardo e arretratezza nello sviluppo economico.

③ In terzo luogo, vanno analizzate le disposizioni relative ai meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti e dei corrispondenti metodi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica e che si rendono responsabili di stati di dissesto finanziario.

④ Infine, l'ultima direttrice di riferimento attiene ai sistemi di armonizzazione dei bilanci degli enti locali. In questo modo l'ordinamento giuridico si pone l'obiettivo di rendere i bilanci degli enti territoriali, ivi compresi i conti del settore sanitario, omogenei e confrontabili tra loro, anche ai fini del consolidamento con i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

La prima linea direttrice: l'individuazione e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard

Prima di analizzare le disposizioni attuative, occorre ricordare che i costi e i fabbisogni standard rappresentano le nuove fonti di finanziamento della spesa pubblica. Il criterio di spesa dei costi standard rappresenta, infatti, un «criterio di spesa fondato sul principio di efficienza», utile a realizzare il fine ultimo del federalismo fiscale, ossia l'autonomia degli enti locali, in uno con la responsabilizzazione della classe politica[119].

In questa prospettiva è possibile affermare la necessità del passaggio dal criterio dalla spesa storica al criterio dei costi standard, come sancito dagli artt. 97 e 119 della Costituzione. Infatti, «procedere in senso diverso (mediante il ricorso alla spesa storica) implicherebbe una nuova dipendenza degli enti territoriali dallo Stato e quindi una negazione del principio di autonomia», mentre il criterio del costo standard, così come tutti i meccanismi basati su principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, è preordinato all'applicazione del principio di autonomia[120].

L'autonomia finanziaria, infatti, rappresenta la «pietra angolare del sistema», dal momento che la scelta di meccanismi di finanziamento che tengano conto delle erogazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici rappresenta una «condizione primaria per l'esplicarsi di una politica regionale la quale richiede appunto una visione globale di tali bisogni e la loro graduazione secondo

[119] R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it, p. 8.
[120] R. BIFULCO, *op. cit.*, p. 8.

scale di priorità, da determinare non già secondo criteri statici di mantenimento dello *status quo*, bensì dinamici, di sviluppo»[121].

A tal fine la legge delega ha previsto un complesso sistema di finanziamento delle funzioni basato sul tipo di spesa e sul suo fabbisogno, classificando le spese in tre tipologie: spese essenziali, spese cosiddette *libere* e, infine, spese finanziate con contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'art. 16 della legge delega[122]. A ogni forma di spesa corrisponde un diverso modo di finanziamento. Schematicamente:

- le spese essenziali sono integralmente finanziante ricorrendo alla definizione del fabbisogno standard cui corrisponderà un costo standard;
- per le spese cosiddette *libere* non è previsto alcun finanziamento integrale.

[121] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, vol. 2, p. 906.

[122] Secondo T. GROPPI, Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale, in www.federalismi.it, 2008, n. 22, p. 3, la distinzione delle spese conduce a una classificazione delle funzioni costituzionalmente illegittima. Le risorse pubbliche devono essere utilizzate in modo tale da «consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti decentrati, senza che sia prevista alcuna distinzione tra funzioni di Serie A e di Serie B». Del resto la distinzione appare anche contraddittoria rispetto al principio di congruità-sufficienza sancito dalla Corte costituzionale. Sul punto si veda la sentenza del 16 gennaio 2004 n. 16, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, pp. 302 ss. e la sentenza 29 gennaio 2004 n. 49, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, pp. 646 ss., con nota di A. MORRONE, Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La Regione come ente di governo e di coordinamento finanziario; F. BIONDI DAL MONTE, La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con qualche novità in materia di immigrazione, in www.forumcostituzionale.it; E. FERIOLI, Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale, in www.forumcostituzionale.it; C. SALAZAR, L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e «flessibilizzazione» (in margine a Corte cost. sentt. n. 16 e 49 del 2004), in www.forumcostituzionale.it; ID., Gli interventi speciali ex art. 119, comma 5, Cost., secondo la sentenza 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del «federalismo fiscale a Costituzione inattuata», in www.forumcostituzionale.it. Sul principio di congruità-sufficienza si veda anche A. BRANCASI, *Uguaglianze e diseguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in «Diritto pubblico», 3, 2002, pp. 909 ss., quale sostiene che «la clausola di autosufficienza finanziaria richiede poi che il differenziale tra gettito potenziale dell'imposizione ceduta agli enti con minore capacità fiscale ed il costo delle loro funzioni sia coperto dai trasferimenti disposti con il fondo perequativo, che devono quindi realizzare una perequazione integrale» (p. 940). In senso diverso, cfr. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., p. 1442, dove si legge che «sarebbe paradossale se, dopo avere introdotto esplicitamente i due concetti, quello dell'assegnazione del gettito delle compartecipazioni alle singole Regioni in base a dati riferibili al loro territorio e quello di un fondo perequativo che non indica espressamente l'obiettivo del livellamento delle entrate pro-capite, il tutto fosse cancellato dall'espressione finanziamento integrale delle funzioni».

Sono dunque evidenti i rischi di violazione dei principi di eguaglianza, progressività e capacità contributiva[123]. Di questi rischi, del resto, è consapevole anche il legislatore delegante che si preoccupa di affermare come l'attribuzione di risorse autonome ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni debba avvenire nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione[124].

Peraltro, le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri delle Regioni e degli enti locali, nonché quelle derivanti dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali e dal fondo perequativo, devono sempre consentire il finanziamento necessario per il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite. Di più la legge delega non dice. Pertanto, per un'analisi più dettagliata occorre concentrarsi sui rilevanti decreti attutivi.

Il riferimento è al d.lgs. n. 216/2010, che pone una disciplina volta alla «determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Provincie, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica»[125], e al d.lgs. n. 68/2011, che da un lato afferma il principio di autonomia finanziaria per Regioni e Province e dall'altro assicura il ricorso ai meccanismi perequativi.

Procedendo con ordine, ai sensi del d.lgs. n. 216/2010, il Governo – nell'ambito del disegno di legge di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra finanziaria – ha il compito di 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 dei livelli essenziali delle prestazioni di cui alle lettere m) e p) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione[126]. Tale compito viene svolto in coerenza con gli obiettivi e gli interventi individuati da parte della decisione di finanza pubblica, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata[127].

Il 2012 rappresenta l'anno di avvio della fase transitoria per il superamento del criterio della spesa storica. A tal fine occorre procedere gradualmente alla de-

[123] In realtà la dottrina sottolinea il contrasto tra il principio di territorialità in base al quale il gettito delle imposte riscosse in un determinato territorio deve rimanere in quel territorio e i principi di eguaglianza, progressività e capacità contributiva: cfr. A. BRANCASI, *op. cit.*, p. 920, secondo cui il principio di territorialità, enunciato all'art. 119 della Costituzione in relazione alle compartecipazioni, è un elemento che denota i modelli di puro federalismo. Sulla medesima problematica, cfr. M. BERTOLISSI, *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, in «Federalismo fiscale», 2008, n. 2, p. 103 e G. LEONE, *Per un federalismo competitivo e solidale*, in «Istituzioni federali», 2009, n. 3-4, p. 550 ss.; Dossier Nens, *Dottrina e prassi di un federalismo consapevole*, in www.nens.it, novembre 2008, p. 35.

[124] Art. 2, comma 2, lettera e) della legge n. 42/2009.

[125] Art. 1 del d.lgs. n. 216/2010.

[126] Art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 216/2010.

[127] Art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 216/2010.

terminazione dei fabbisogni standard riguardanti le funzioni fondamentali di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 216/2010[128].

In coerenza con tale obiettivo, il successivo art. 5 prevede un'apposita procedura incentrata sull'attività della Società per gli studi di settore Sose S.p.A. che ha il compito di predisporre le metodologie occorrenti per l'individuazione, il monitoraggio e l'aggiornamento dei fabbisogni standard, determinando – con l'ausilio dell'Istat – il relativo valore mediante tecniche statistiche che danno rilievo alle caratteristiche dei singoli Comuni o Province[129].

È interessante osservare che la Società per gli studi di settore Sose S.p.A. si avvale altresì della collaborazione scientifica dell'Istituto per la Finanza e per l'Economia Locale (IFEL). In particolare, l'IFEL fornisce analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale, concorre nello sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard e nella valutazione dell'adeguatezza delle stime prodotte, partecipa all'analisi dei risultati, concorre al monitoraggio della proce-

[128] L'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 216/2010 individua, infatti, tre tappe per la determinazione dei fabbisogni standard: la prima ha avuto inizio nel 2011 con la fissazione dei fabbisogni standard relativi ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali; la seconda tappa è del 2012, con oggetto la determinazione dei fabbisogni standard relativi ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali; infine, la terza è iniziata nel 2013 con l'individuazione dei fabbisogni standard riguardanti tutte le funzioni fondamentali dall'art. 3 del d.lgs. n. 216/2010. È interessante rilevare che le tre fasi hanno decorrenza in tre momenti diversi al fine di consentire in maniera ottimale e graduale il passaggio dalla spesa storica al nuovo criterio. Pertanto, i fabbisogni individuati nel 2011 avranno decorrenza nel 2012, quelli del 2012 decorreranno nel 2012, infine quelli del 2013 entreranno in vigore nel 2014. Per quanto riguarda, invece, la determinazione delle funzioni fondamentali, l'art. 3 del d.lgs. n. 216/2010 individua le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo quali funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province. Stessa sorte per l'istruzione pubblica. Le funzioni di polizia locale, di viabilità e trasporto, del settore sociale e quelle riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale, i piani di edilizia e per il servizio idrico integrato, appartengono solamente ai Comuni. Le Province, invece, hanno funzioni in materia di trasporti, gestione del territorio, tutela dell'ambiente e dello sviluppo economico relativi ai servizi del mercato del lavoro. Infine, è bene precisare che anche in questo caso valgono le osservazioni svolte in sede di federalismo fiscale concernenti l'effettiva consistenza di dette funzioni, visto che la Costituzione le rimette alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato e delle Regioni. Sul punto si veda A. LEZZI, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85*, cit., pp. 229-246.

[129] Tra le caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province di cui la Società per gli studi di settore Sose S.p.A. deve tener conto nel momento in cui procede alla determinazione dei fabbisogni standard, l'art. 5, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 216/2010 individua le caratteristiche territoriali, l'ampiezza demografica, la presenza di forme di esternalizzazione dei servizi ovvero di gestione dei servizi in forma associata, il livello di infrastrutturazione del territorio, le caratteristiche sociali e produttive dei diversi enti, il personale impiegato, l'efficienza e l'efficacia dei servizi prestati nonché la loro qualità e il grado di soddisfazione degli utenti.

dura attuativa dei fabbisogni standard, proponendo, laddove sia necessario, opportune correzioni e modifiche, e, infine, fornisce assistenza tecnica e formazione agli enti territoriali.

Inoltre, la Società per gli studi di settore Sose S.p.A. può inviare – avvalendosi all'uopo dell'ausilio dell'Istat e dell'IFEL – appositi questionari ai Comuni e alle Province utili a raccogliere tutti i dati strutturali e contabili necessari per l'individuazione, il monitoraggio e l'aggiornamento dei fabbisogni standard e che, successivamente, confluiranno nelle banche dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Gli enti pubblici che ricevono il questionario hanno l'obbligo di trasmetterlo in via telematica alla suddetta Società entro il termine di 60 giorni. La mancata restituzione è sanzionata con il blocco dei trasferimenti a qualunque titolo erogati e con la pubblicazione sul sito del Ministero dei dati dell'ente inadempiente. La sanzione avrà efficacia sino al momento in cui l'ente inadempiente non provvede alla restituzione del questionario.

Una volta determinati i fabbisogni standard, occorre procedere alla loro pubblicazione[130]. Essi, inoltre, sono soggetti a periodica revisione[131].

Ora, una volta chiarito chi ha il compito di procedere alla determinazione e al monitoraggio dei fabbisogni standard, occorre soffermarsi sulla metodologia concretamente utilizzata. Prima di procedere in questa direzione, va però precisato che i fabbisogni standard possono essere determinati sia in riferimento a ciascuna funzione fondamentale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 216/210, sia in riferimento a un singolo servizio ovvero ad aggregati di servizi o, ancora, in riferimento ai livelli di servizio determinati sulla base degli indicatori utili a rilevare l'adeguatezza dei servizi[132].

In questo modo risulta evidente che la metodologia di determinazione deve tener conto delle caratteristiche individuali dei singoli Comuni e Province nonché delle specificità legate ai recuperi di efficienza ottenuti grazie alle unioni di Comuni o all'esercizio di funzioni pubbliche in forma associativa.

Pertanto, la metodologia di determinazione dei fabbisogni standard sarà incentrata sulle informazioni e sui dati di natura strutturale o contabile contenuti nelle banche dati ufficiali – ivi compreso il certificato di conto consultivo di cui all'art. 161 del testo unico degli enti locali – ovvero sulle informazioni e sui dati rilevati direttamente mediante l'invio di questionari ai Comuni e alle Province, che, a loro volta, consentiranno la riclassificazione e l'integrazione delle informazioni riportate sui documenti contabili.

[130] Art. 6 del d.lgs. n. 216/2010.
[131] Art. 7 del d.lgs. n. 216/2010.
[132] Art. 4 del d.lgs. n. 216/2010.

Inoltre, i fabbisogni standard possono essere determinati anche mediante l'individuazione di un modello di stima basato su criteri di rappresentatività nonché attraverso la sperimentazione di tecniche statistiche e l'analisi dei costi finalizzata all'individuazione di quelli più significativi e all'indicazione degli intervalli di normalità.

Le metodologie utilizzate vanno sottoposte per l'approvazione, che deve avvenire entro 15 giorni, alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica[133].

Il d.lgs. n. 68/2011 si preoccupa, invece, di assicurare l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario (capo I) e delle Province (capo II) nonché della conseguente soppressione di trasferimenti statali o regionali al fine di superare il sistema di finanza derivata e giungere, così, alla piena affermazione del principio autonomistico[134].

Prima di addentrarsi nella disciplina di settore, è opportuno specificare che il decreto legislativo in questione non si limita a fornire un contributo concreto nella determinazione del principio autonomistico, ma fornisce anche le prime disposizioni in materia di perequazione.

Peraltro, esso pone anche le norme relative alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (capo IV), oltre a stabilire la disciplina per l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (capo V).

Pertanto, in questa pluralità di argomenti trattati occorre selezionare quelli che concretamente possono garantire l'affermazione del principio di autonomia finanziaria e rimettere ad altra sede l'analisi delle norme in materia di perequazione e di determinazione della disciplina concernente il nuovo organo (la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) istituito per l'attuazione del federalismo.

[133] Art. 5, comma 1, lettera e) del d.lgs. n. 216/2010. È bene ricordare che la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, dopo la sua istituzione, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica seguono la fase di monitoraggio e di revisione dei fabbisogni standard. Per quanto riguarda, invece, la disciplina istitutiva della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, si rinvia al capo V del d.lgs. n. 68/2011. Sui fabbisogni standard sono state approvate numerose note metodologiche dalla Commissione (si veda www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni_standard.html); si veda anche il d.p.c.m. 21 dicembre 2012, «Adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, relativi alle funzioni di polizia locale (Comuni), e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro (Province), ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 216/2010», pubblicata in G.U. n. 80 del giorno 5 aprile 2013 – S.O. n. 26.

[134] Artt. 1 e 16 del d.lgs. n. 68/2011.

Innanzitutto, è necessario ricordare che per l'attuazione del principio di autonomia finanziaria occorre abbandonare il sistema di finanza derivata procedendo, contemporaneamente, alla soppressione dei trasferimenti statali e all'individuazione di nuove forme di finanziamento. In particolare, devono essere eliminati tutti i trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni, a eccezione, però, dei trasferimenti destinati al fondo perequativo[135].

[135] In questo modo, l'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011 dà attuazione al principio stabilito dall'art. 8, comma 1, lettera f) della legge n. 42/2009. È bene precisare che il secondo comma dell'art. 7 del d.lgs. n. 68/2011 stabilisce che i trasferimenti statali da sopprimere vengano individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato sulla base delle valutazioni della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, entro il 31 dicembre 2011, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario. Inoltre, con ulteriore decreto adottato con le medesime modalità possono essere individuati ulteriori trasferimenti suscettibili di soppressione. In questo modo il legislatore delegato ha predisposto una tecnica legislativa idonea a garantire il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali senza, peraltro, estraniare il Parlamento dalla decisione di cui sopra. Sempre a scopi assicurativi, si prevede che allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sia allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario. È interessante, inoltre, osservare come il legislatore abbia predisposto una disciplina parallela volta a sopprimere i trasferimenti regionali ai Comuni e alle Province aventi le medesime caratteristiche dei trasferimenti statali alle Regioni. L'art. 12 del d.lgs. n. 68/2011 predispone, infatti, la soppressione, a decorrere dal 2013, a opera di ciascuna Regione a statuto ordinario, dei trasferimenti regionali ai Comuni aventi carattere di generalità e permanenza, dando, così attuazione all'art. 11, comma 1, lettera e) della legge n. 42/2009. Contemporaneamente, al fine di garantire copertura finanziaria delle funzioni esercitate dagli enti locali la Regione determina, secondo quanto previsto dallo statuto o, in coerenza dello stesso, con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con i Comuni del proprio territorio, una compartecipazione ai tributi regionali, e prioritariamente all'addizionale regionale all'IRPEF, oppure individua i tributi che possono essere integralmente devoluti, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi. La tecnica legislativa utilizzata per l'individuazione dei trasferimenti regionali garantisce la piena partecipazione di tutti i livelli territoriali coinvolti. Non solo, essa permette altresì l'intervento del Parlamento nel momento in cui la suddetta individuazione è fatta oggetto di condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In ogni caso resta fermo il potere sostitutivo statale di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione. Contemporaneamente, l'art. 18 del d.lgs. n. 68/2011 dispone, a decorrere dall'anno 2012, la soppressione per le Province delle Regioni a statuto ordinario dei trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza, individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato, sulla base delle valutazioni della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove effet-

Orbene, in precedenza si è visto come la legge delega subordini la suddetta soppressione alla necessità di non creare un disequilibrio del sistema per cui occorre sostituire l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi con il gettito derivante dai tributi locali[136].

Il d.lgs. n. 68/2011 individua le modalità concrete attraverso le quali la soppressione dei trasferimenti statali (e regionali) deve avvenire garantendo, allo stesso tempo, un'adeguata copertura finanziaria delle funzioni esercitate da Regioni, Province e Comuni, predisponendo, così, un sistema di finanziamento improntato sul principio autonomistico.

Detto in atri termini, il d.lgs. n. 68/2011 consente di dare concreta attuazione al nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali disegnato – nella sua struttura fondamentale – dalla legge delega. Quest'ultima, infatti, ha stabilito il principio in base al quale, per finanziare l'esercizio delle funzioni regionali rientranti nelle materie di loro competenza esclusiva o concorrente nonché l'esercizio di competenze amministrative regionali relative a materie di competenza esclusiva dello Stato, le regioni dispongono di tributi propri e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, che si presentano senza vincoli di destinazione[137]. Il d.lgs. n. 68/2011 si inserisce in questa panoramica dando attuazione concreta al disposto appena enunciato e individuando, di conseguenza, i tributi regionali.

È bene precisare però che il d.lgs. n. 68/2011 si limita a fornire le linee guida per l'attuazione della compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al-

---

tivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali. In particolare, l'art. 18 individua fra i tributi da sopprimere l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'art. 52 del d.lgs.26 ottobre 1995, n. 504. Il relativo gettito spetta allo Stato. A tal fine, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è rideterminato l'importo dell'accisa sull'energia elettrica in modo da assicurare l'equivalenza del gettito. Infine, sempre in materia di sospensione dei trasferimenti regionali, si ricorda l'art. 19 del d.lgs. n. 68/2011, il quale impone in capo a ciascuna Regione a statuto ordinario il dovere di assicurare la soppressione, a decorrere dall'anno 2013, di tutti i trasferimenti regionali aventi carattere di generalità e permanenza diretti al finanziamento delle spese delle Province.

[136] Art. 8, comma 1, lettera h) della legge n. 42/2009.

[137] Art. 7, comma 1, lettere a) ed e) della legge n. 42/2009. Si ricorda, inoltre, che il medesimo principio è ripetuto dall'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 68/2011, il quale predispone che in caso di trasferimento di ulteriori funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, devono essere stabilite, in conformità a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lettera i) della legge delega, le modalità che assicurano adeguata copertura finanziaria alle suddette funzioni.

l'IRPEF, all'IRAP e all'IVA, rivedendo i meccanismi delle addizionali e regolando i principi entro i quali potranno essere istituite le nuove tasse di scopo da parte di Province e Città metropolitane.

In particolare, in materia di compartecipazione delle Regioni all'IRPEF si stabilisce che, a decorrere dall'anno 2013, la relativa addizionale regionale deve essere rideterminata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale[138].

Il D.P.C.M. in questione deve essere adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 68/2011, sentita la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario.

Al fine di assicurare completa copertura finanziaria alle Regioni, la rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF deve essere effettuata in modo tale da garantire entrate corrispondenti al gettito assicurato in base alla normativa previgente e ai trasferimenti statali soppressi. Per questo motivo, l'art. 6 del d.lgs. n. 68/2011 stabilisce che a decorrere dall'anno 2012 ciascuna Regione può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base[139]. Non solo: per le Regioni a statuto ordinario, a decorrere dall'anno di imposta 2013, occorre altresì ridurre le aliquote dell'IRPEF di competenza statale, in modo tale da non alterare il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

---

[138] Art. 2 del d.lgs. n. 68/2011, come modificato dall'art. 30, comma 3, lettera a) del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

[139] In particolare, per determinare l'addizionale regionale all'IRPEF l'art. 6 del d.lgs. n. 68/2011 stabilisce che si debba partire dall'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base, che sarebbe pari all'1,23 per cento sino alla sua rideterminazione effettuata a decorrere dal periodo di imposta 2013, e applicare le eventuali riduzioni o maggiorazioni. Al fine di responsabilizzare gli amministratori locali, la legge dispone che le riduzioni, così come ogni forma agevolativa, siano a carico del bilancio delle singole Regioni che le dispongono. Esse non potranno comportare alcuna forma di compartecipazione da parte dello Stato né il ricorso ai fondi perequativi. Non solo, non possono procedere in questa direzione le Regioni che si trovano in stato di dissesto finanziario. Per quanto concerne le maggiorazioni, l'art. 6 del d.lgs. n. 68/2011 dispone alcuni criteri guida. La maggiorazione, infatti, non può essere superiore: a) a 0,5 punti percentuali per gli anni 2012 e 2013; b) a 1,1 punti percentuali per l'anno 2014; c) a 2,1 punti percentuali a decorrere dall'anno 2015. Inoltre, fino al 31 dicembre 2011 rimarranno ferme le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF delle Regioni che, alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 68/2011, sono superiori all'aliquota di base, salva la facoltà delle medesime Regioni di deliberare la loro riduzione fino alla medesima aliquota di base.

Del resto, anche in materia di IVA il d.lgs. n. 68/2011 stabilisce che a ciascuna Regione a statuto ordinario spetti una compartecipazione al gettito dell'imposta la cui aliquota è calcolata, per gli anni 2011 e 2012, in base alla normativa vigente, al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e delle risorse UE. A decorrere, poi, dal 2013 essa sarà determinata dal Governo, nell'ambito del disegno di legge di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di Economia e Finanza, previo parere in sede di Conferenza unificata[140]. Tale determinazione deve essere effettuata al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e delle risorse UE. Non solo: in attuazione della legge delega si stabilisce che a partire dall'anno 2013 le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA alle Regioni a statuto ordinario sono stabilite in conformità con il principio di territorialità[141].

Infine, per quanto concerne l'IRAP l'art. 5 del d.lgs. n. 68/2011 predispone la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di ridurre, con propria legge, le relative aliquote, fino ad azzerarle, e di disporre anche deduzioni dalla base imponibile, purché tali interventi siano realizzati esclusivamente a carico del bilancio della Regione senza comportare alcuna forma di compensazione da parte dei fondi perequativi e nel rispetto della normativa dell'Unione europea e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Esistono, poi, altri tributi che a decorrere dall'1 gennaio 2013 sono trasformati in tributi propri regionali, ferma, ovviamente, la facoltà per le Regioni di sopprimerli, purché tale decisione sia posta esclusivamente a carico del bilancio

[140] Le modalità per la determinazione sono individuate dall'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 68/2011 che rinvia al successivo art. 15, commi 3 e 5 primo periodo, il quale rimette al Governo il compito di proporre le norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché la predisposizione di un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio, di cui al comma 5, ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione. Tale compito deve essere svolto nell'ambito del disegno di legge di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di Economia e Finanza, previo parere in sede di Conferenza unificata. Inoltre, fino alla determinazione, con legge, dei livelli essenziali delle prestazioni, mediante intesa conclusa in sede di Conferenza unificata, sono stabiliti i servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

[141] L'art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 68/2011 traspone i criteri già individuati dall'art. 7 della legge delega nonché dal D.P.R. n. 633/1972 che stabiliscono una serie di regole per l'applicazione concreta del principio di territorialità ai sensi del quale occorre tener conto del luogo di consumo identificato in maniera differente a seconda dell'operazione presupposta applicativo dell'IVA.

regionale senza possibilità di ricorrere alla compartecipazione statale del fondo perequativo[142].

Non solo: tra le risorse poste a disposizione delle Regioni occorre segnalare anche il gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale. L'art. 9 del d.lgs. n. 68/2011 assicura – dando, così, attuazione al disposto di cui all'art. 9, comma 1, lettera c), numero 1), della legge n. 42/2009 – alle Regioni l'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali, ivi compresa una quota del gettito riferibile al concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione.

Per quanto riguarda le modalità di condivisione degli oneri di gestione della predetta attività di recupero fiscale si rinvia, in osservanza del disposto di cui all'art. 25, comma 1, lettera b) della legge delega, a uno specifico atto convenzionale sottoscritto tra la Regione interessata e l'Agenzia delle entrate.

A livello locale la situazione appare più confusa. La legge delega, infatti, ricomprende nella categoria dei tributi propri degli enti locali sia i tributi individuati dallo Stato, il quale può anche ricorrere alla sostituzione o alla trasformazione di tributi già esistenti ovvero all'attribuzione di tributi o parti di tributi erariali, sia i tributi individuati dalle Regioni nell'ambito delle proprie competenze tributarie, previa specificazione dell'ambito di autonomia riconosciuta agli enti locali, che potranno, così, modificare le aliquote e introdurre agevolazioni entro i limiti fissati dalle leggi regionali[143].

Orbene, in questo contesto deve essere inserito il d.lgs. n. 68/2011, il quale, però, si limita a individuare i tributi provinciali. L'art. 18 del d.lgs. n. 68/2011 stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali deve essere determinata, a partire dall'anno 2012, l'aliquota della compartecipazione provinciale all'IRPEF in misura tale da assicurare entrate corrispondenti

[142] Art. 8 del d.lgs. n. 68/2011, il quale individua espressamente fra i tributi soggetti a trasformazione in tributi propri regionali 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 e aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, nonché la tassa automobilistica regionale, la cui manovrabilità da parte delle Regioni è esercitata nei limiti previsti dalla legislazione statale. Inoltre, alle Regioni a statuto ordinario spettano, oltre alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, anche gli altri tributi a esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 68/2011.

[143] Art. 12, comma 1, lettere a), g) e h) della legge n. 42/2009.

ai trasferimenti soppressi. Con la stessa tecnica si può procedere al successivo incremento della suddetta aliquota di compartecipazione.

Inoltre, l'art. 19 del d.lgs. n. 68/2011 rimette a ciascuna Regione a statuto ordinario il potere di determinare con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con le Province del proprio territorio, una compartecipazione delle stesse alla tassa automobilistica spettante alla Regione, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi[144]. Con le stesse modalità è possibile procedere a un incremento o un adeguamento della predetta compartecipazione.

Qualora si verificasse una situazione di incapienza della tassa automobilistica rispetto all'ammontare delle risorse regionali soppresse, le Regioni assicurano una compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi alle rispettive Province. In questa prospettiva si ricorda che l'individuazione dei trasferimenti regionali fiscalizzabili è oggetto di condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero, ove effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Fra i tributi provinciali emergono anche i tributi connessi al trasporto su gomma, categoria che ricomprende l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori[145].

Il principio di autonomia finanziaria consente alle Province di aumentare o diminuire, a decorrere dall'anno 2011, l'aliquota in misura non superiore a 3,5 punti percentuali, con effetto dal primo giorno del secondo mese successivo a quello di pubblicazione della delibera di variazione sul sito informatico del Ministero dell'economia e delle finanze[146]. Non solo: il principio di autonomia finanziaria si traduce anche nella fase di gestione del tributo dall'accertamento alla liquidazione e riscossione, da esercitarsi stipulando apposite convenzioni non onerose con l'Agenzia delle entrate per l'espletamento, in tutto o in parte, delle relative attività[147].

[144] In caso di inadempienza delle Regioni interviene in via sostitutiva lo Stato ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

[145] Art. 17, comma 1 del d.lgs. n. 68/2011. È bene precisare che l'art. 17, ai successivi commi 6, 7 e 8, si occupa anche dell'imposta provinciale di trascrizione (IPT) di cui al decreto ministeriale 27 novembre 1998, n. 435.

[146] Art. 17, comma 2 del d.lgs. n. 68/2011. Si tenga presente che le modalità di pubblicazione delle delibere di variazione sono determinate con decreto dirigenziale, da adottare entro sette giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 68/2011.

[147] Art. 17, comma 4 del d.lgs. n. 68/2011.

Infine, l'art. 20 del d.lgs. n. 68/2011 prevede che spettino alle Province gli altri tributi a esse riconosciuti, nei termini previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Una volta terminata l'individuazione dei tributi di competenza regionale e provinciale, il d.lgs. n. 68/2011 predispone anche una serie di norme dirette alla classificazione delle spese regionali e provinciali, ripercorrendo, così, lo schema legislativo predisposto nella legge delega, che, in maniera assolutamente simmetrica, classifica le spese regionali e provinciali in tre categorie: le spese riconducibili alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione, le spese relative alle altre funzioni e, infine, le spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'art. 16 della legge delega[148].

In questa prospettiva, il d.lgs. n. 68/2011 specifica quali sono le tipologie di spese riconducibili alle singole categorie. In particolare, l'art. 14 stabilisce che le spese relative alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione fanno riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni nelle materie di sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale nonché, nelle ulteriori materie individuate in base all'art. 20, comma 2, della medesima legge delega. Diversamente, le spese cosiddette *libere* sono individuate nelle spese diverse da quelle appena indicate e da quelle previste dall'art. 8, comma 1, lettera a), numero 3), della medesima legge n. 42 del 2009.

Per quanto attiene, invece, alla classificazione delle spese provinciali, l'art. 22 del d.lgs. n. 68/2011 rinvia alla disciplina di cui all'art. 21, comma 4 della legge delega, la quale troverà applicazione fino all'individuazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali delle Province.

È ora necessario affrontare il tema della qualificazione delle funzioni attribuite ai diversi livelli istituzionali[149]. Orbene, il d.lgs. n. 68/2011 gioca un ruolo determinante anche in questo settore, individuando, da un lato, i costi e i fabbisogni standard riconducibili al settore sanitario, dall'altro i livelli essenziali delle prestazioni e gli obiettivi di servizio nelle materie diverse dalla sanità [150].

[148] Artt. 8 e 11 della legge n. 42/2009.

[149] Le spese, infatti, vengono classificate a seconda che siano riconducibili alle funzioni fondamentali ovvero alle cosiddette funzioni libere.

[150] Il riferimento è agli artt. 3 e 13 del d.lgs. n. 68/2011. In realtà occorre precisare che i costi e i fabbisogni standard nel settore sanitario sono interamente disciplinati nel capo IV del d.lgs. n. 68/2011. L'art. 3 si limita a stabilire che per l'anno 2012 il fabbisogno sanitario nazionale standard è riconducibile al livello, stabilito dalla vigente normativa, del finanziamento del Servizio sanitario nazionale al quale ordinariamente concorre lo Stato. Inoltre, rimangono inalterate tutte le disposizioni in materia di quota premiale e di relativa erogabilità in seguito alla verifica degli adempimenti in materia sanitaria di cui all'art. 2, comma 68, lettera c) della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché le disposizioni in materia di realizza-

Mentre per i costi e i fabbisogni standard riconducibili al settore sanitario il d.lgs. n. 68/2011 dedica un intero capo, l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio, invece, è disciplinata dall'art. 13.

Sia i livelli essenziali sia gli obiettivi di servizio devono essere determinati con legge statale, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, prendendo a riferimento le macroaree di intervento, ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti indipendentemente dal livello di governo erogatore[151].

Per ciascuna delle macroaree sono definiti i costi e i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti.

Una volta individuati e definiti i livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio e i relativi costi e fabbisogni standard, occorre assicurare opportune forme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei suddetti costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo.

È altresì necessario instaurare un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione.

Queste funzioni di coordinamento sono rimesse al Governo nell'ambito del disegno di legge di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appo-

---

zione degli obiettivi di carattere prioritario, di rilievo nazionale e di relativa derogabilità delle corrispondenti risorse ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34-*bis*, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, e in materia di fondo di garanzia e di recuperi, di cui all'art. 13 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, rispettivamente per minori ovvero maggiori gettiti fiscali effettivi rispetto a quelli stimati ai fini della copertura del fabbisogno sanitario regionale standard.

[151] È bene precisare che per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, il Governo può avvalersi dei soggetti e delle modalità individuate nel d.lgs. n. 216/2010 e in particolare della Società per gli studi di settore Sose S.p.A. e dell'Istat. Non solo, i suddetti organi possono avvalersi anche di strutture locali quali, ad esempio, la Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle Regioni. In questo modo si effettua una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi.

sitamente individuati da parte del Documento di Economia e Finanza, previo parere in sede di Conferenza unificata.

L'analisi della prima linea direttrice da seguire per analizzare i decreti che concretamente garantiscono il graduale superamento del sistema di finanza derivata a favore del criterio del costo e del fabbisogno standard deve terminare con alcune riflessioni concernenti l'affermazione del principio autonomistico.

Innanzitutto, occorre ricordare che il suddetto principio non si esprime solo mediante la soppressione dei trasferimenti statali e regionali e l'individuazione di nuovi tributi in capo alle Regioni e alle Province, ma richiede anche una forte capacità auto-organizzativa di questi enti. In questa prospettiva, l'art. 10 del d.lgs. n. 68/2011 rimette alle Regioni la scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione nonché di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione.

Questa forma di autonomia organizzativa rimessa alle Regioni deve essere coerente con l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'art. 59 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le Regioni e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, e deve esercitarsi senza comportare un maggior onere per il bilancio statale.

La scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione, di riscossione e di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione viene definita con specifico atto convenzionale sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, atto che può essere definito (almeno per quanto attiene all'individuazione delle direttive generali sui criteri della gestione e sull'impiego delle risorse disponibili) di concerto con la Direzione dell'Agenzia delle entrate in modo tale da assicurare a livello territoriale il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'art. 59 del d.lgs. n. 300/1999.

Se, invece, la gestione dei tributi riguarda imposte il cui gettito sia ripartito tra enti di diverso livello di governo, l'atto di convenzione prevede l'istituzione, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, presso ciascuna sede regionale dell'Agenzia delle entrate, di un Comitato regionale di indirizzo, di cui stabilisce la composizione con rappresentanti designati dal direttore dell'Agenzia delle entrate, dalla Regione e dagli enti locali. La citata gestione dei tributi è svolta sulla base di linee guida concordate, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, con l'Agenzia delle entrate.

Parallelamente, occorre ricordare che esiste una forte capacità autorganizzativa anche in capo alle Province, le quali, ai sensi dell'art. 17, comma 4 del d.lgs

n. 68/2011, possono procedere all'accertamento delle violazioni riguardanti i tributi connessi al trasporto su gomma.

Inoltre, si deve rilevare come l'ordinamento giuridico necessariamente richieda che il principio di autonomia finanziaria sia realizzato in forma progressiva e territorialmente equilibrata in modo tale da garantire la razionalità del sistema tributario nel suo complesso, salvaguardando, così, i principi di progressività e sussidiarietà cui il sistema medesimo è informato.

In questa prospettiva, ad esempio, il d.lgs. n. 68/2011 prevede la possibilità per le Regioni di stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito di cui all'art. 11 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 in misura corrispondente a quelli stabiliti dalla legge statale, oltre a disporre, con propria legge, detrazioni in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste dall'art. 12 del citato D.P.R. n. 917/1986, e ad adottare misure di sostegno economico diretto, ovvero, in luogo di siffatte misure, detrazioni dall'addizionale stessa[152].

Inoltre, il d.lgs. n. 68/2011 prevede la possibilità di ricorrere a un istituto temporaneo che possa assicurare la realizzazione progressiva dell'abbandono del sistema di finanza derivata, come il Fondo sperimentale di riequilibrio – sostituito per i soli Comuni, a partire dal 2013 e in forza della legge 24 dicembre 2012, n. 228, dal Fondo di solidarietà comunale – la cui disciplina (ancora vigente per il sistema provinciale) viene frammentata su diverse norme del d.lgs. n. 68/2011. Il Fondo sperimentale di riequilibrio, infatti, viene disciplinato sia dall'art. 21 rubricato per l'appunto Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale, sia dall'art. 12, commi 4 e 5, il cui obiettivo consiste nella fissazione di criteri per impedire che la soppressione dei trasferimenti regionali ai Comuni possa comportare un disequilibrio nel sistema finanziario, sia dall'art. 19, comma 4, che individua i criteri atti a impedire che la soppressione dei trasferimenti regionali alle Province possa comportare un disequilibrio nel sistema finanziario.

Pertanto, mentre l'art. 21 del d.lgs. n. 68/2011 si preoccupa di istituire un Fondo sperimentale di riequilibrio per assicurare la realizzazione in forma progressiva e territorialmente equilibrata a livello provinciale del principio di autonomia di entrata, l'art. 12, commi 4 e 5, e l'art. 19, comma 4, sembrano invece porsi il medesimo obiettivo in relazione alla soppressione dei trasferimenti regionali ai Comuni e alle Province.

Per quanto riguarda il contenuto del Fondo, l'art. 12 prevede che in esso confluisca una quota non superiore al 30 per cento del gettito derivante dalle com-

[152] Art. 6 del d.lgs. n. 68/2011. Si tenga presente che, per espressa previsione legislativa, i suddetti commi troveranno applicazione a decorrere dall'anno di imposta 2013.

partecipazioni ai tributi regionali, e prioritariamente all'addizionale regionale all'IRPEF.

Infine, non bisogna dimenticare che il principio autonomistico serve a dare attuazione all'obiettivo principale del federalismo fiscale, ossia la responsabilizzazione degli amministratori locali. Per questa ragione il d.lgs. n. 68/2011 si preoccupa di stabilire che l'applicazione delle detrazioni e, più in generale, di tutte le misure agevolative erogate dalla Regione, così come la riduzione dell'addizionale regionale all'IRPEF o, ancora, gli interventi riduttivi in materia di IRAP, sono tutte decisioni da porre esclusivamente a carico del bilancio della Regione che le dispone senza comportare alcuna forma di compensazione da parte dello Stato né la possibilità di ricorrere al recupero di risorse mediante l'utilizzo dei fondi perequativi[153].

In questo modo il legislatore vuole evitare sistemi in cui si creano misure agevolative laddove non vi sia copertura finanziaria. Per questo motivo, in corrispondenza a tale principio si sospende la possibilità di disporre detrazioni e misure che possano sottrarre risorse economiche per le Regioni impegnate nei piani di rientro dal deficit sanitario alle quali è stata applicata la misura di cui all'art. 2, commi 83, lettera b), e 86, della citata legge n. 191 del 2009, per mancato rispetto del piano stesso[154].

In ogni caso restano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari[155].

La seconda linea direttrice: la rimozione degli squilibri

Passando ora alla seconda linea direttrice da seguire per analizzare i decreti che concretamente garantiscono il graduale superamento del sistema di finanza derivata, si procederà all'analisi dei meccanismi messi a disposizione dal legislatore in materia di rimozione degli squilibri economici e sociali al fine di non penalizzare, nell'attuazione del federalismo fiscale, le Regioni con maggior ritardo e arretratezza nello sviluppo economico.

Per comprendere tale materia occorre richiamare la già ricordata classificazione delle spese delineata dalla legge delega, precisando che la rimozione degli squilibri economici e sociali non può prescindere dall'analisi delle cosiddette spese speciali. Queste spese, infatti, rappresentano il punto di partenza da cui procedere per dare attuazione agli interventi destinati a promuovere lo sviluppo

[153] Art. 6, commi 8 e 11, e art. 5, commi 2, 3 e 4, del d.lgs. n. 68/2011.
[154] Art. 6, comma 9, e art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 68/2011.
[155] Art. 6, comma 10 del d.lgs. n. 68/2011.

economico, la coesione, la solidarietà sociale e a rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorendo, di conseguenza, l'effettivo esercizio dei diritti della persona[156].

A tal fine, l'art. 119, comma 5 della Costituzione consente allo Stato di destinare risorse aggiuntive – o per meglio dire *extra-funzionali*, in quanto estranee rispetto al normale esercizio delle funzioni[157] – regolate dai criteri direttivi predisposti dall'art. 16 della legge n. 42/2009. In particolare, la legge delega stabilisce che i citati interventi devono essere finanziati con contributi speciali del bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali secondo il metodo della programmazione pluriennale[158].

Al fine di promuovere effettivamente lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, e di rimuovere gli squilibri

[156] F. SAITTO, *La legge delega sul federalismo fiscale: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2010, n. 3, pp. 2817 ss.

[157] F. COVINO, *La perequazione finanziaria e la Costituzione*, Napoli, 2008, p. 216. Del medesimo avviso appare la Corte costituzionale nelle sentenze nn. 370 del 2003, 16 e 49 del 2004 in cui si legge che gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali e aggiuntive «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio» delle funzioni, ed erogati in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Pertanto, 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». È bene segnalare la presenza di sentenze contrastanti rispetto ai principi appena enunciati. L'ordinamento italiano ha conosciuto numerosi interventi in materia che hanno condotto la Corte ha sostenere la disciplina di fondi vincolati anche in ambiti in cui questi non sarebbero stati teoricamente ammissibili ai sensi della giurisprudenza riportata. Ciò è avvenuto, in particolare, prima con la sentenza (13 dicembre) 28 dicembre 2006 n. 451, in «Giurisprudenza costituzionale», 2006, p. 4552 ss., con osservazione di A. BRANCASI, *La perequazione dei bisogni tra determinazione del costo delle funzioni, da un lato, e risorse aggiuntive dall'altro*, ivi, 2006, p. 4564 ss. e su cui, in senso critico, cfr. C. SALAZAR, *Gli interventi speciali* ex *art. 119, comma 5, Cost., secondo la sentenza 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del «federalismo fiscale a Costituzione inattuata»*, in www.forumcostituzionale.it, spec. p. 8 ss., poi, in materia di risanamento dei debiti in materia sanitaria con la sentenza (7 marzo) 21 marzo 2007 n. 98, in «Giurisprudenza costituzionale», 2007, pp. 948 ss., su cui cfr. anche A.S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it, p. 5 e la sentenza (9 giugno) 18 giugno 2008 n. 216, in «Giurisprudenza costituzionale», 2008, p. 2408, con nota redazionale di A. PERTICI, ivi, p. 2447, e M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo. Nota a sent. n. 216 del 2008*, in «Le Regioni», 2008, n. 4-5, p. 983 ss. e, più recentemente, con la sentenza n. 40 del 2010, *Considerato in diritto*, § 18.

[158] Art. 16, comma 1, lettera a) della legge n. 42/2009.

economici e sociali, favorendo, così, l'effettivo esercizio dei diritti della persona, gli interventi speciali devono prendere in considerazione le specifiche realtà territoriali, prestando particolare attenzione alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico, alla collocazione geografica dell'ente destinatario dell'intervento e alla sua vicinanza o meno al confine di altri Stati[159].

Gli interventi, inoltre, vanno organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione[160] e determinate nel loro ammontare seguendo criteri e obiettivi individuati in sede di Conferenza unificata e successivamente disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria[161]. Con la stessa tecnica redazionale si procede alla determinazione delle modalità di utilizzo delle suddette risorse[162]. Si tratta di una previsione che suscita qualche perplessità specie se si considera che gli interventi speciali sono decisioni dello Stato, in piena autonomia, senza alcuna concertazione in seno alla Conferenza unificata[163].

Orbene, una volta enunciati i criteri direttivi sanciti dall'art. 16 della legge n. 42/2009, si può procedere all'analisi del relativo decreto legislativo attuativo, ossia il d.lgs. n. 88/2011. Questo decreto, dopo aver fissato alcuni principi generali in materia di rimozione di squilibri economici, sociali e amministrativi del Paese, individua nel Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) – rinominato Fondo per lo sviluppo e la coesione – lo strumento per poter concretamente attuare un'effettiva politica di riequilibrio economico e sociale[164].

---

[159] Art. 16, comma 1, lettera c) della legge n. 42/2009.

[160] Art. 16, comma 1, lettera d) della legge n. 42/2009.

[161] Art. 16, comma 1, lettera e) della legge n. 42/2009.

[162] Art. 16, comma 1, lettera e) della legge n. 42/2009.

[163] Dossier Nens, *Dottrina e prassi di un federalismo consapevole*, in www.nens.it, novembre 2008, p. 33. Inoltre, cfr. *Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale*. *Il federalismo fiscale – «Schede tecniche» e «Parole chiave»*, Quaderno SVIMEZ n. 21, Roma, luglio 2009, p. 33, in cui si legge che la decisione sul punto dovrebbe «essere presa in piena autonomia dallo Stato, al quale non può essere negato il potere di decidere liberamente sulla destinazione delle sue proprie risorse».

[164] In questa prospettiva l'art. 2 del d.lgs. n. 88/2011 individua sostanzialmente tre principi idonei a realizzare una effettiva politica di riequilibrio economico e sociale del Paese. Il primo è il principio di leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, che consente il coinvolgimento del partenariato economico-sociale per l'individuazione delle priorità e per l'attuazione degli interventi. In questo modo è possibile dare risalto, nel rispetto del criterio sancito dall'art. 16, comma 1, lettera c) della legge n. 42/2009, alle specifiche realtà territoriali, prestando particolare attenzione alle condizioni socio-economiche, al deficit infrastrutturale e ai diritti della persona. Segue il criterio della programmazione pluriennale, rappresentativo del dettato sancito dall'art. 16, comma 1, lettera d) della legge n. 42/2009. Infine, l'ultimo principio individuato dall'art. 2 del d.lgs. n. 88/2011 è rappresentato dal criterio di aggiuntività delle risorse, secondo il quale le risorse non possono sostituire le spese ordinarie del bilancio dello Stato e degli enti decentrati. Esso

L'art. 4 del d.lgs. n. 88/2011, infatti, stabilisce che il Fondo per le aree sottoutilizzate assume la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione con l'obiettivo di dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi speciali rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. In questo modo il Fondo serve a finanziare gli interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali, secondo le modalità stabilite dal d.lgs. n. 88/2011.

L'intervento del Fondo è, dunque, preordinato al finanziamento di progetti strategici, che possono assumere sia un carattere infrastrutturale sia un carattere immateriale. Peraltro, tali progetti possono avere rilievo nazionale, interregionale o regionale, possono riguardare grandi progetti ovvero possono interessare investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche sotto il mero profilo temporale.

Da ciò emerge l'importanza del metodo della programmazione per l'utilizzo del Fondo. Il metodo della programmazione deve, inoltre, tener conto delle priorità programmatiche individuate dall'Unione europea, contemperando, allo stesso tempo, gli obiettivi di sviluppo con quelli di stabilità finanziaria e assicurando in ogni caso la ripartizione dell'85 per cento delle risorse del Fondo alle Regioni del Mezzogiorno e il restante 15 per cento alle Regioni del Centro-Nord[165]. Non solo: la programmazione, l'organizzazione e, successivamente, l'attuazione degli interventi speciali identificano metodologie volte a garantire la qualità, la tempestività e l'effettivo conseguimento dei risultati[166].

Passando alle modalità operative, il d.lgs. n. 88/2011 individua nel Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale il coordinatore dell'attività di programmazione, il quale – d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze – cura la gestione delle risorse a tal fine destinate e assicura che

---

appare coerente con il principio di addizionalità previsto per i fondi strutturali dell'Unione europea.

[165] Art. 2, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 88/2011, il quale specifica che la ripartizione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione deve tener conto anche delle caratteristiche territoriali delle Regioni destinatarie delle risorse stesse ivi compreso il riferimento alle zone di montagna, a quelle confinanti con Regioni a statuto speciale e alle isole minori.

[166] Art. 2, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 88/2011, il quale individua ulteriori metodologie per garantire la qualità, la tempestività e l'effettivo conseguimento dei risultati, come, ad esempio, il condizionamento dei finanziamenti a innovazioni istituzionali, la costruzione di un sistema di indicatori di risultato, il ricorso sistematico alla valutazione degli impatti e, ove appropriato, la previsione di riserve premiali e meccanismi sanzionatori. Tali interventi vanno attuati nel rispetto dei criteri di concentrazione territoriale e finanziaria e assicurando, nei confronti di tutte le amministrazioni e organismi pubblici e privati coinvolti, le necessarie attività di sorveglianza, monitoraggio e controllo delle iniziative.

il metodo della programmazione sia coerente con le priorità programmatiche individuate dall'Unione europea [167].

Per quanto riguarda l'ammontare delle risorse da destinare al Fondo per lo sviluppo e la coesione, l'art. 5 del d.lgs. n. 88/2011 suggerisce di far riferimento al Documento di Economia e Finanza, di cui all'art. 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, adottato nell'anno precedente a quello di inizio del ciclo di programmazione dei fondi europei. In particolare, il suddetto Documento determina le risorse da destinare al Fondo in relazione alle previsioni macroeconomiche (prestando attenzione all'andamento del PIL) nonché alle previsioni e agli obiettivi programmati di finanza pubblica.

Si tratta di una determinazione suscettibile di variazione per gli esercizi successivi anche in considerazione del grado di realizzazione finanziaria e reale degli stanziamenti pregressi. È chiaro che, una volta che sono state determinate le risorse, si procede al loro trasferimento ai soggetti assegnatari, i quali, per assicurare la specialità e l'addizionalità degli interventi cui le suddette risorse sono destinate, le inseriranno in appositi fondi a destinazione vincolata iscritti nei relativi bilanci[168].

Tornando al metodo della programmazione, viene in rilievo anche la nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza di cui all'art. 10-*bis* della legge n. 196/2009, per indicare gli obiettivi di convergenza economica delle aree del Paese a minore capacità fiscale, con particolare riferimento al graduale conseguimento, nelle medesime aree, dei livelli delle prestazioni e del livello dei costi di erogazione dei servizi standardizzati, valutando, altresì, l'impatto macroeconomico e gli effetti, in termini di convergenza, delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate.

La programmazione, pertanto, prende avvio dalla decisione assunta con il Documento di Economia e Finanza, attendendo, successivamente, il supporto della legge di stabilità per incrementare la dotazione finanziaria del Fondo e stanziare, così, risorse in maniera adeguata a garantire le esigenze dell'intero periodo di programmazione, tenendo conto anche della quantificazione proposta dal Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale[169].

---

[167] Art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 88/2011.

[168] Art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 88/2011. Si tenga presente che il trasferimento delle risorse deve avvenire in relazione allo stato di avanzamento della spesa.

[169] Si tenga presente che l'art. 5 del d.lgs. n. 88/2011 individua ulteriori funzioni in capo alla legge di stabilità, quali, ad esempio, il fatto di dover provvedere contestualmente alla ripartizione della dotazione finanziaria per quote annuali, collegate all'andamento stimato della spesa ovvero il compito di aggiornare – sulla scorta delle risultanze del sistema di monitoraggio unitario – l'articolazione annuale, ferma restando la dotazione complessiva del Fondo.

Infine, il documento di indirizzo strategico completa l'elenco degli atti che garantiscono la programmazione degli interventi speciali. Esso è adottato su proposta del Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale, d'intesa con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, nonché con la Conferenza unificata, sentiti gli altri Ministri eventualmente interessati. L'adozione deve avvenire entro il mese di ottobre dell'anno che precede l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione e con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), tenendo conto degli indirizzi comunitari, degli impegni assunti nel programma nazionale di riforma e nel Documento di Economia e Finanza e relativi allegati.

È bene precisare, inoltre, che il documento di indirizzo strategico serve a definire: gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziate, identificando, allo stesso tempo, le amministrazioni attuatrici; le condizioni istituzionali, generali e relative a ogni settore di intervento, che devono essere soddisfatte per l'utilizzo dei fondi e, in ultimo, i criteri di ammissibilità degli interventi al finanziamento.

Il metodo di programmazione termina con la proposta del Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale (d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, nonché con le amministrazioni attuatrici) al CIPE relativa agli interventi o ai programmi da finanziare con le risorse del Fondo. Tale proposta deve essere effettuata entro il 1° marzo dell'anno successivo a quello in cui il documento di indirizzo strategico è stato adottato, in coerenza con il riparto territoriale e settoriale ivi stabilito e con i criteri preventivamente definiti dalla delibera del CIPE stesso. Ovviamente, tali decisioni devono essere tutte compatibili con il rispetto dei vincoli di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica.

Nella panoramica delle modalità di programmazione, non deve essere dimenticato il contratto istituzionale di sviluppo di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 88/2011[170]. Si tratta di un accordo stipulato tra il Ministro delegato, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, le Regioni e le amministrazioni competenti, allo scopo di garantire effettivamente la realizzazione tempestiva degli interventi speciali.

In particolare, esso ha il compito di esplicitare per ogni intervento o categoria di interventi il soddisfacimento dei criteri di ammissibilità, il crono-programma, individuando, altresì, i tempi, i modi e i soggetti responsabili degli interventi ol-

[170] Per l'individuazione della normativa di riferimento riguardante la progettazione, l'approvazione e la realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo si rinvia alla parte II, titolo III, capo IV, del d.lgs. del 12 aprile 2006, n. 163. Per quanto attiene, invece, ai giudizi che riguardano le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione degli interventi individuati nel contratto istituzionale di sviluppo si applicano le disposizioni di cui all'art. 125 del d.lgs. del 2 luglio 2010, n. 104.

tre i criteri di valutazione e di monitoraggio e le sanzioni per le eventuali inadempienze, ivi comprese le condizioni di finanziamento anche parziale degli interventi ovvero l'attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo[171].

Sempre al fine di garantire l'effettiva realizzazione degli interventi speciali, l'art. 6 del d.lgs. n. 88/2011 individua nel Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica l'organo di coordinamento e vigilanza della fase attuativa degli interventi in questione. Il suddetto organo, infatti, ha il compito di controllare, monitorare e valutare gli obiettivi raggiunti, ricorrendo, ove necessario, all'utilizzo di forme di cooperazione con le amministrazioni statali, centrali e periferiche, regionali e locali ovvero a raccordi con i Nuclei di valutazione delle amministrazioni statali e delle Regioni, assicurando, allo stesso tempo, il necessario supporto tecnico e operativo[172].

In caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi speciali, anche con riferimento al mancato rispetto delle scadenze temporali e, comunque, ove si renda necessario al fine di evitare il disimpegno automatico dei fondi erogati dall'Unione europea, il Governo, al fine di assicurare la competitività, la coesione e l'unità economica del Paese, esercita il potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma secondo, della Costituzione[173].

---

[171] Si deve considerare che in caso di partecipazione dei concessionari di servizi pubblici, competenti in relazione all'intervento o alla categoria di interventi o al programma da realizzare, il contratto istituzionale di sviluppo definisce le attività che sono eseguite dai predetti concessionari, il relativo crono-programma, i meccanismi di controllo delle attività loro demandate, le sanzioni e le garanzie in caso di inadempienza, nonché le apposite procedure sostitutive finalizzate ad assicurare il rispetto degli impegni assunti, inserendo, nei contratti con i concessionari, clausole inderogabili di responsabilità civile e di decadenza. Inoltre, il contratto istituzionale di sviluppo può anche prevedere, tra le modalità attuative, che le amministrazioni centrali e regionali si avvalgano di organismi di diritto pubblico in possesso dei necessari requisiti di competenza, professionalità e responsabilità.

[172] Si tratta di una cooperazione che non deve comportare nuovi o maggiori oneri né nell'ambito delle competenze istituzionali né per la finanza pubblica. A tal fine le amministrazioni interessate effettuano i controlli necessari per garantire la correttezza e la regolarità della spesa e partecipano al sistema di monitoraggio unitario di cui al quadro strategico nazionale 2007/2013 previsto, a legislazione vigente, presso la Ragioneria generale dello Stato secondo le procedure vigenti e, ove previsto, al sistema di monitoraggio del Dipartimento, senza nuovi o maggiori oneri.

[173] Il potere sostitutivo del Governo si esercita secondo le modalità procedurali individuate dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dagli artt. 5 e 11 della legge n. 400/1988 e dalle vigenti disposizioni in materia di interventi sostitutivi finalizzati all'esecuzione di opere e di investimenti nel caso di inadempienza di amministrazioni statali ovvero di quanto previsto dai contratti istituzionali di sviluppo. In caso di inadempienza dei concessionari di servizi pubblici, il potere sostitutivo del Governo si esercita secondo le modalità individuate nelle relative concessioni.

L'inerzia, inoltre, può essere risolta anche mediante la nomina di un commissario straordinario, il quale deve curare tutte le attività necessarie all'effettiva realizzazione degli interventi programmati, nel limite delle risorse allo scopo finalizzate. Ovviamente, la suddetta nomina deve avvenire senza comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Infine, una relazione annuale di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti chiude la fase attuativa degli interventi speciali[174].

La terza linea direttrice: il principio di premialità e i corrispondenti meccanismi sanzionatori

È ora necessario analizzare la terza linea direttrice, rappresentata dai meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti e dai corrispondenti metodi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica e che si rendono responsabili di stati di dissesto finanziario.

In realtà il decreto legislativo che si occupa della materia – il d.lgs. n. 149/2011 – ha un contenuto ben più vasto che si estende fino all'individuazione dei principi e degli obiettivi organizzativi necessari all'applicazione dei premi ovvero delle sanzioni per gli enti non virtuosi, in attuazione degli artt. 2 e 17 della legge n. 42/2009.

Peraltro, attraverso il d.lgs. n. 149/2011 il Governo ha inteso dare attuazione anche all'art. 26 della legge delega, che disciplina le ipotesi di contrasto dell'evasione fiscale.

Pertanto, per poter procedere all'analisi della terza linea direttrice occorre astrattamente suddividere il corrispondente decreto attuativo in tre parti, individuando il modello di *governance* pensato dal legislatore delegato come elemento presupposto all'applicazione dei meccanismi sanzionatori ovvero premiali, senza dimenticare la disciplina dettata in materia di contrasto dell'evasione fiscale.

In questa prospettiva, il modello di *governance* individuato dal decreto in parola viene pensato – in attuazione dell'art. 17 della legge n. 42/2009 – come momento di raccordo della disciplina fiscale dei diversi livelli istituzionali.

L'emblema di questo principio è rappresentato a livello regionale dalla relazione di fine legislatura regionale e, a livello provinciale e comunale, dalla relazione di fine mandato.

[174] Art. 7 del d.lgs. n. 88/2011.

I suddetti documenti identificano due atti idonei «a garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa»[175].

[175] In questa prospettiva gli artt. 1 e 4 del d.lgs. n. 149/2011 predispongono una disciplina pressoché parallela, regolando, il primo, la relazione di fine legislatura e, il secondo, la relazione di fine mandato. In particolare, mentre la relazione di fine legislatura deve essere sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale non oltre il 90° giorno antecedente la data di scadenza della legislatura, la relazione di fine mandato è sottoscritta dal Presidente della Provincia ovvero dal Sindaco del Comune non oltre il 90° giorno antecedente la data di scadenza del mandato. Non solo, entro e non oltre 10 giorni dalla sottoscrizione, essa deve essere certificata dagli organi di controllo interno regionale (ovvero dall'organo di revisione della Provincia o del Comune per la relazione di fine mandato) e, nello stesso termine, deve essere trasmessa al Tavolo tecnico interistituzionale istituito presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 68/2011. Il Tavolo tecnico interistituzionale ha il compito di verificare, nei limiti della propria competenza, la conformità di quanto esposto nella suddetta relazione con i dati finanziari in possesso e con le informazioni fatte pervenire dalle Regioni (ovvero dalla Provincia o dal Comune per la relazione di fine mandato) alla banca dati di cui all'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Successivamente, il Tavolo tecnico interistituzionale invia, entro 20 giorni, un rapporto al Presidente della Giunta regionale (ovvero al Presidente della Provincia o al Sindaco del Comune per la relazione di fine mandato). Nel rispetto del principio di trasparenza, gli artt. 1 e 4 del d.lgs. n. 149/2011 prevedono la pubblicazione di entrambi i documenti – il rapporto del Tavolo tecnico interistituzionale e la relazione di fine legislatura/fine mandato – sul sito istituzionale della Regione/Provincia o Comune. Per quanto attiene al contenuto della relazione di fine legislatura, il comma 4 del citato art. 1 prevede che mediante la suddetta relazione si proceda a una descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante la legislatura, con specifico riferimento al «sistema ed esiti dei controlli interni»; agli eventuali rilievi della Corte dei conti; alle eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti sottoposti al controllo della Regione, ivi compresi gli enti del Servizio sanitario regionale, indicando, contemporaneamente, le azioni intraprese per porvi rimedio; alle eventuali azioni intraprese per contenere la spesa – soprattutto quella sanitaria – analizzando anche lo stato del percorso di convergenza ai costi standard; alla situazione economica e finanziaria – prestando particolare attenzione al settore sanitario – sapendo che la suddetta situazione è quantificata e certificata della misura del relativo indebitamento regionale; all'individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio e, infine, allo stato certificato del bilancio regionale. Identico contenuto possiede la relazione di fine mandato. La relazione di fine legislatura regionale (così come la relazione di fine mandato) e il rapporto del Tavolo tecnico interistituzionale sono poi trasmessi dal Presidente della Giunta regionale (ovvero dal Presidente della Provincia o dal Sindaco del Comune) alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 1, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine legislatura, il Presidente della Giunta regionale è tenuto a dare notizia dell'inadempimento nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente, indicandone le ragioni. Identico onere ricade in capo al Presidente della Provincia ovvero al Sindaco del Comune in caso di inadempimento dell'obbligo di redigere la relazione di fine mandato.

Insieme alla suddetta relazione il d.lgs. n. 149/2011 rimette alle Province il compito di definire con l'Agenzia delle entrate, mediante la stipulazione di apposite convenzioni finalizzate appunto a instaurare adeguate forme di collaborazione, i criteri generali per la gestione organica dei tributi e delle compartecipazioni[176].

Il suddetto decreto si preoccupa anche di garantire il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione, prevedendo il riordino – con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze – della disciplina vigente in materia di oneri e obblighi informativi a carico di Comuni, Province, Città metropolitane nei confronti delle pubbliche amministrazioni statali[177].

È ora possibile individuare le principali caratteristiche del modello delineato dalle richiamate disposizioni legislative. Il primo elemento è rappresentato dalla possibilità riconosciuta in capo al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativa-contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d) della legge n. 196/2009. In particolare, le verifiche hanno l'obiettivo di accertare, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, se un determinato ente si trovi in una situazione di grave squilibrio finanziario.

In questa prospettiva il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria insieme al disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio e alle anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi rappresentano inequivocabili indicatori di una situazione di grave squilibrio finanziario.

Le verifiche aventi a oggetto le regolarità amministrative-contabili rappresentano l'attività propedeutica alla dichiarazione di dissesto finanziario cui ricondurre la responsabilità politica degli amministratori locali. Di conseguenza, il secondo punto fermo del modello di *governance* delineato dal legislatore delegato è identificato proprio nella responsabilità politica riconosciuta in capo al Presidente della Giunta regionale ovvero al Presidente della Provincia o al Sindaco che si siano resi responsabili per dolo o colpa grave di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, di violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e di irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente amministrato (rispettivamente, Regione, Provincia o Comune), in grado di portare alla dichiarazione di grave dissesto finanziario[178].

[176] Art. 11 del d.lgs. n. 149/2011.

[177] Art. 15 del d.lgs. n. 149/2011.

[178] Artt. 2 e 6 del d.lgs. n. 149/2011. Si tenga presente che anche in questi casi la disciplina è pressoché identica, salvo alcune differenze dovute alla struttura fisiologica di Comuni, Province e Regioni. In particolare, per quanto riguarda i casi di dissesto finanziario

Si tenga presente che se la situazione di grave dissesto finanziario fosse altresì imputabile ai direttori amministrativi e sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale, al dirigente responsabile dell'Assessorato regionale competente, nonché ai componenti del Collegio dei revisori dei conti, si avrebbe, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 79, lettera a) della legge 23 dicembre 2009, n. 191, l'automatica decadenza di questi soggetti nonché la loro interdizione da qualsiasi carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici per un periodo di tempo di 10 anni[179].

Il controllo della responsabilità politica viene svolto dalla Corte dei conti che ha il compito di accertare il verificarsi della situazione di dissesto finanziario, le cui conseguenze si traducono nella rimozione del Presidente della Giunta regionale ovvero del Presidente della Provincia o del Sindaco e nella nomina di un Commissario *ad acta*, per l'esercizio delle competenze concernenti l'ordinaria amministrazione e dei relativi atti improrogabili. Non solo: ulteriori conseguenze

---

l'art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 149/2011 stabilisce che in una Regione assoggettata a piano di rientro ai sensi dell'art. 2, comma 77 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, tale situazione si verifica quando si creano – congiuntamente – tre condizioni. In primo luogo, deve avvenire che il Presidente della Giunta regionale, dopo aver nominato un Commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 2, rispettivamente commi 79 e 83, della legge n. 191/2009, non abbia adempiuto, in tutto o in parte, all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso. In seconda battuta, in sede di verifica annuale, si deve riscontrare il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento. Infine, deve accadere che la Regione abbia adottato per due esercizi consecutivi, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali di cui all'art. 2, comma 86, della legge n. 191/2009, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF al livello massimo previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 68/2011. L'art. 6 del d.lgs. n. 149/2011, invece, non prevede una disposizione così analitica per quanto concerne l'individuazione dei casi di dissesto finanziario dell'ente locale. Esso si limita, infatti, a stabilire che il grave dissesto finanziario avviene qualora il Presidente della Provincia ovvero il Sindaco del Comune si siano resi responsabili di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, di violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e di irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente amministrato.

[179] Art. 3 del d.lgs. n. 149/2011. Si tenga presente che la sanzione dell'interdizione è irrogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale. Il giudizio sulla relativa impugnazione è devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Non solo, si deve precisare che nei casi di grave dissesto finanziario la Corte dei conti può anche verificare la sussistenza di elementi di grave responsabilità nello svolgimento dell'attività del Collegio dei revisori delle Regioni e – ove costituito – degli enti. Se la Corte dei conti accerta la sussistenza di tali elementi di responsabilità, i componenti del Collegio non possono essere nominati nel Collegio dei revisori delle Regioni, degli enti locali e di altri enti pubblici per un periodo fino a 10 anni. La Corte dei conti ha anche il compito di trasmettere l'esito dell'accertamento anche all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari.

derivanti dalla dichiarazione dello stato di dissesto finanziario consistono nello scioglimento del Consiglio regionale/provinciale o comunale e nella impossibilità per i soggetti rimossi di candidarsi alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo ovvero di essere nominati quali componenti di organi di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea per un periodo di tempo di 10 anni.

La rimozione e l'interdizione dalle cariche pubbliche dei soggetti responsabili di dissesto finanziario nonché lo scioglimento degli organi collegiali rappresentano, insieme alle conseguenze derivanti dal mancato rispetto del patto di stabilità interno, i meccanismi sanzionatori pensati dal legislatore delegato come contromisura dei comportamenti non virtuosi posti in essere dagli enti territoriali.

Con precipuo riferimento alla violazione del patto di stabilità interno, l'art. 7 del d.lgs. n. 148/2011 distingue le conseguenze a seconda che si tratti della Regione o di un ente locale.

Se il soggetto responsabile del mancato rispetto del patto di stabilità interno è la Regione, essa è tenuta, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, a versare, entro 60 giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, all'entrata del bilancio statale l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato[180]. In caso di mancato versamento si procede, nei 60 giorni successivi, al recupero di detto scostamento avvalendosi sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale.

Se il soggetto responsabile dell'inadempimento è un ente locale, questo, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, è assoggettato 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 per cento delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo[181].

Ovviamente, le suddette sanzioni non possono trovare applicazione qualora il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio precedente.

[180] Si tenga presente che l'art. 7, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 149/2011 specifica che «per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di cassa o di competenza».

[181] Art. 7, comma 2, lettera a) del d.lgs. n. 149/2011, il quale precisa che, in caso di incapienza del Fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo, gli enti locali sono tenuti a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

Le altre sanzioni, invece, sono identiche a prescindere se il responsabile dell'inadempimento sia un ente locale. Esse si riferiscono all'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, di impegnare le spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio e di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti, i mutui e i prestiti obbligazionari[182]. Inoltre, in un'ottica sanzionatoria dei diretti responsabili dell'inadempimento si prevede l'onere di rideterminare le indennità di funzione e i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Per quanto riguarda la definizione dei meccanismi premiali, il sistema delineato dal legislatore delegato appare più nebuloso. Il d.lgs. n. 149/2011, infatti, si limita a stabilire che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro il 30 novembre 2011, sono individuate le forme premiali, 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.

Le altre norme attuative del principio di premialità sono riconducibili al tema del contrasto all'evasione fiscale. Per comprendere la materia occorre effettuare un passo indietro e analizzare l'art. 26 della legge n. 42/2009 ai sensi del quale è rimesso al Governo il compito di individuare le forme più opportune per contrastare l'evasione fiscale in tutto il territorio nazionale. La realizzazione di questo obiettivo deve avvenire nel rispetto dell'autonomia organizzativa dei singoli enti territoriali e del principio di leale collaborazione tra tutti i livelli istituzionali.

In questa prospettiva è necessario che le amministrazioni cooperino per creare adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative e di tutti gli elementi e i dati utili ai fini dell'attività amministrativa diretta all'accertamento e alla riscossione dei tributi.

Inoltre, per incentivare e potenziare le suddette attività, la legge delega rimette al Governo l'individuazione di opportune forme premiali a favore degli enti che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante proprio dalle azioni di contrasto all'evasione fiscale.

[182] Si tenga presente che in coerenza con il ricorso all'indebitamento per gli investimenti, i mutui e i prestiti obbligazionari, la legge stabilisce che il finanziamento degli investimenti deve essere corredato da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. Di conseguenza, è fatto divieto all'istituto finanziatore o all'intermediario finanziario di procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione.

In questo contesto si collocano le disposizioni del d.lgs. n. 149/2011 che si occupano dei meccanismi premiali. In particolare, ai sensi dell'art. 10, comma 1 del d.lgs. n. 149/2011, si deve riconoscere a favore delle Province che hanno partecipato all'accertamento fiscale una quota pari al 50 per cento delle maggiori somme relative ai tributi statali riscosse a titolo definitivo.

Il comma 2 della disposizione in parola, quindi, precisa che i tributi su cui calcolare la suddetta quota e le relative modalità di attribuzione sono individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Per rendere operativa questa disposizione il Direttore dell'Agenzia delle entrate adotta – entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2011 –, d'intesa con la Conferenza Stato-città e autonomie locali, e sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e la DigitPA per quanto di rispettiva competenza, un provvedimento per stabilire le modalità tecniche di accesso delle Province alle banche dati e delle informazioni utili all'attività accertativa[183].

In definitiva, è possibile ritenere che la quota del 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo rappresenti un ottimo meccanismo premiale volto a incentivare la partecipazione e l'intervento – anche attraverso la segnalazione all'Agenzia delle entrate e alla Guardia di finanza – delle Province all'attività di accertamento e di riscossione.

Sempre in materia di contrasto all'evasione fiscale si prevede la possibilità che, mediante un accordo fra Governo, Regioni, Province e Comuni, conseguito in sede di Conferenza unificata, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, deve essere stabilito il programma pluriennale di attività di contrasto dell'evasione fiscale insieme agli obiettivi intermedi che devono essere raggiunti da ciascun ente nell'ambito delle attività ivi contenute, corredato dalle misure premiali o sanzionatorie in relazione al raggiungimento o meno degli obiettivi[184].

Infine, l'ultima considerazione da effettuare in materia di contrasto all'evasione fiscale attiene alla possibilità riconosciuta alle Province di definire con specifica convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze, nel rispetto, però,

[183] Art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 149/2011. Si tenga presente che per la fruizione e la tracciabilità delle informazioni reddituali la Provincia deve effettuare una richiesta motivata.

[184] Art. 12 del d.lgs. n. 149/2011. Si tenga presente che il programma pluriennale di attività di contrasto dell'evasione fiscale è finalizzato alla convergenza della capacità fiscale effettiva alla capacità fiscale potenziale mediante la definizione delle modalità di concorso dei singoli enti dei vari livelli di governo. Non solo: il medesimo programma stabilisce annualmente anche le modalità per la ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, tenendo conto del rapporto tra i dati fiscali dichiarati e i dati elaborati dall'Istituto Nazionale di Statistica.

della propria autonomia organizzativa, le modalità gestionali e operative di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione[185].

La quarta linea direttrice: i sistemi di armonizzazione

L'ultima direttrice di riferimento attiene ai sistemi di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali. L'art. 2 del d.lgs. n. 118/2011 impone agli enti territoriali di adottare un sistema di contabilità finanziaria cui affiancare, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale[186].

Per comprendere entro quali termini il d.lgs. n. 118/2011 intende realizzare siffatti obiettivi, occorre indicare il sistema contabile tracciato dalla normativa in esame, collocandolo nel panorama dei principi generali che regolano la contabilità pubblica.

In questa prospettiva è bene ricordare che il decreto legislativo in questione individua nel sistema di bilancio lo strumento essenziale per lo sviluppo dei

[185] Art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 149/2011.

[186] Si tenga presente che per l'individuazione dei principi contabili generali l'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011 rinvia al contenuto dell'allegato 1. Tali principi generali garantiscono il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea e l'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili. Per quanto riguarda, invece, gli enti strumentali delle amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità economico-patrimoniale, essi hanno l'onere di conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 e ai principi del codice civile. In questa prospettiva deve essere altresì rammentato il contenuto dell'art. 17 del d.lgs. n. 118/2011, ai sensi del quale «1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 3, comma 2, predispongono un budget economico. 2. Al fine di consentire il consolidamento dei propri dati di cassa con quelli delle altre amministrazioni pubbliche, gli enti di cui all'articolo 3, comma 2, individuati dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, riclassificano i propri dati contabili attraverso la rilevazione SIOPE di cui all'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. 3. Al fine di fornire informazioni in merito alla classificazione della propria spesa complessiva in missioni e programmi, come definiti dall'articolo 13 del presente decreto, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 elaborano un apposito prospetto concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello. Nel caso di corrispondenza non univoca tra programma e funzioni COFOG di secondo livello, vanno individuate due o più funzioni COFOG con l'indicazione delle percentuali di attribuzione della spesa del programma a ciascuna di esse. 4. Tale prospetto, definito secondo le modalità di cui all'articolo 36, comma 5, è allegato al budget e al bilancio di esercizio in coerenza con i risultati della tassonomia effettuata attraverso la rilevazione SIOPE. 5. La relazione sulla gestione attesta – nell'ambito del quadro di riferimento in cui operano i soggetti di cui al comma 1, a corredo delle informazioni, e in coerenza con la missione – le attività riferite a ciascun programma di spesa. 6. Gli organi interni di controllo vigilano sull'attuazione di quanto previsto dai precedenti commi, attestando tale adempimento nella relazione di cui all'articolo 2429 del codice civile».

processi di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione, le cui finalità vengono identificate con il dovere 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[187].

Il sistema di bilancio diviene, dunque, un elemento strutturale dell'attività di programmazione, utile ai processi decisionali e agli obiettivi del federalismo fiscale riassunti nel principio di responsabilizzazione degli amministratori locali. Peraltro, atteso che il principio di responsabilizzazione degli amministratori locali presuppone la conoscibilità dei bilanci pubblici, è previsto che venga redatto un rendiconto semplificato da pubblicare sul sito Internet dell'ente[188].

Per congiungere i profili di programmaticità, trasparenza e gestione del sistema di bilancio, l'art. 5 del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che ogni atto gestionale genera una transazione elementare, cui deve essere attribuita una codifica in grado di consentire la tracciabilità delle operazioni contabili e, contemporaneamente, la movimentazione del piano dei conti integrato.

In un'ottica di uniformità del sistema contabile, il legislatore delegato impone inoltre che l'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale e del bilancio di previsione finanziario pluriennale avvenga secondo schemi comuni[189].

Sempre in applicazione del principio di omogeneità e di armonizzazione dei bilanci pubblici, l'art. 4 del d.lgs. n. 118/2011 impone agli enti territoriali e, contemporaneamente, ai relativi organismi strumentali di adottare un comune piano dei conti integrato, per consentire il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali[190].

Il suddetto piano rappresenta, pertanto, la struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di finanza pubblica delle amministrazioni[191]. Per tale ragione deve essere ispirato a comuni criteri di contabilizza-

[187] Art. 9 del d.lgs. n. 118/2011.

[188] Art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011.

[189] Art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011.

[190] Si tenga presente che per ciascun comparto di enti è predisposto un piano dei conti articolato in considerazione della specificità dell'attività svolta, ferma restando la riconducibilità delle predette voci alle aggregazioni previste dal piano dei conti integrato.

[191] In questa prospettiva si deve rilevare che l'art. 4 del d.lgs. n. 118/2011 impone ai soggetti tenuti alla redazione del piano dei conti integrato di allegare al bilancio annuale di previsione un documento conoscitivo concernente le previsioni relative agli aggregati corrispondenti alle voci articolate secondo la struttura del piano stesso. Tale allegazione serve a facilitare il monitoraggio e il confronto delle grandezze di finanza pubblica rispetto al consuntivo. Sempre al fine di fornire supporto all'analisi degli scostamenti in sede di consuntivo rispetto alle previsioni, deve essere prodotta una nota integrativa al rendiconto che espone i

zione, e ricomprendere, così, l'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali[192]. Il piano dei conti integrato raggiunge, così, un duplice scopo: da un lato, serve a evidenziare le modalità di raccordo dei dati finanziari ed economico-patrimoniali e, dall'altro, consente la rilevazione unitaria degli elementi gestionali.

Per completare l'analisi del sistema di bilancio tracciato dal d.lgs. n. 118/2011 si ricorda che, in base ai principi generali che regolano la contabilità pubblica, i bilanci devono essere suddivisi in spese ed entrate, debitamente classificate. In particolare, per quanto attiene al sistema di classificazione delle spese, il principio di trasparenza impone che i dati di bilancio delle diverse amministrazioni pubbliche siano tra loro confrontabili, in modo tale da garantire la conoscibilità delle informazioni concernenti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali[193]. A ciò si aggiunge il principio di omogeneità e armonizzazione dei bilanci pubblici che impone la redazione dei medesimi in coerenza con le classificazioni economiche e funzionali individuate dai regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale[194].

A tal fine le amministrazioni pubbliche hanno l'onere di adottare uno schema di bilancio articolato per missioni e programmi che evidenzi le finalità della spesa[195]. In base ai principi generali di contabilità pubblica le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni pubbliche, mentre i programmi identificano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni, individuando, allo stesso tempo, l'unità di voto per l'approvazione del bilancio di previsione [196].

Scendendo più nel dettaglio, le spese vengono ripartite in missioni, programmi e macroaggregati[197]. Questi ultimi sono raggruppati in titoli e, ai fini della ge-

---

risultati della gestione. La nota deve essere corredata di un allegato conoscitivo che esponga le risultanze degli aggregati corrispondenti alle voci articolate secondo la struttura del piano dei conti integrato.

[192] Si tenga presente che l'elenco dei conti economico-patrimoniali comprende anche i conti necessari per le operazioni di integrazione, rettifica e ammortamento, effettuate secondo le modalità e i tempi necessari alle esigenze conoscitive della finanza pubblica.

[193] Art. 12 del d.lgs. n. 118/2011.

[194] Art. 12 del d.lgs. n. 118/2011.

[195] Art. 12 del d.lgs. n. 118/2011.

[196] Art. 13 del d.lgs. n. 118/2011.

[197] Art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, il quale precisa che le missioni vengono definite in relazione al riparto di competenza di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione. Si tenga presente che il principio di armonizzazione impone che per assicurare un più agevole consolidamento e monitoraggio dei conti pubblici, le missioni sono definite anche tenendo conto di quelle individuate per il bilancio dello Stato. Per i programmi, invece, il principio di omogeneità dei bilanci pubblici impone il loro raccordo alla relativa codificazione COFOG

stione, sono ripartiti in capitoli e in articoli, i quali a loro volta, ove previsti, si raccordano con il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato[198]. La legge stabilisce che la realizzazione di ciascun programma è attribuita a un unico centro di responsabilità amministrativa[199].

È preciso onere della pubblica amministrazione allegare al bilancio consuntivo un documento avente a oggetto la rappresentazione riassuntiva dei costi sostenuti per le funzioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, e alle funzioni fondamentali di cui al medesimo art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard, al fine di consentire una loro comparazione con i costi e i fabbisogni effettivi[200].

Per quanto riguarda le entrate, invece, la classificazione avviene in titoli, definiti secondo la fonte di provenienza delle entrate; in tipologie, definite in base alla natura delle entrate, nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza, ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto; infine, in categorie, definite in base all'oggetto dell'entrata nell'ambito della tipologia di appartenenza, all'interno delle quali è data separata evidenza delle eventuali quote di entrata non ricorrente[201]. Anche in questo caso i capitoli, che possono essere eventualmente suddivisi in articoli secondo il rispettivo oggetto, rappresentano le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione[202].

Esiste poi il principio di flessibilità degli stanziamenti di bilancio ai sensi del quale, per migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche, anche in termini di riqualificazione della spesa, è prevista la possibilità per le amministrazioni pubbliche di effettuare, in sede di gestione, variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi, limitatamente, però, alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione[203].

Sempre in ottica migliorativa, le amministrazioni pubbliche possono, in sede di gestione o di predisposizione del progetto di bilancio di previsione, effettuare variazioni tra le dotazioni finanziarie rimodulabili interne a ciascun programma

---

di secondo livello (Gruppi). Qualora non vi fosse corrispondenza tra programma e classificazione COFOG di secondo livello (Gruppi), occorre individuare due o più funzioni COFOG con l'indicazione delle percentuali di attribuzione della spesa del programma a ciascuna di esse. In ogni caso resta ferma l'autonomia delle amministrazioni nella individuazione dei programmi di propria pertinenza. Infine, i macroaggregati costituiscono un'articolazione dei programmi, effettuata secondo la natura economica della spesa.

[198] Art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011.

[199] Art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011.

[200] Art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011.

[201] Art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011.

[202] Art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011.

[203] Art. 16, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 118/2011.

ovvero rimodulazioni compensative tra programmi di diverse missioni[204]. Inoltre, per garantire l'armonizzazione dei suddetti documenti le amministrazioni pubbliche trasmettono i loro bilanci preventivi, le relative variazioni e i bilanci consuntivi alla Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, seguendo gli schemi e le modalità previsti dall'art. 13, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, così assicurando l'effettiva comparabilità delle informazioni tra i diversi enti territoriali.

L'ultima considerazione che merita di essere formulata concerne le tempistiche di attuazione delle suddette disposizioni. In generale, si può rilevare la decorrenza a partire dal 2014 che deve avvenire nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica[205]. Il legislatore delegato, però, consapevole delle difficoltà attuative, ha preferito procedere gradualmente all'applicazione dei principi di armonizzazione contabile contenute nel decreto legislativo in questione. Per questo motivo, ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 118/2011, la disciplina in esso contenuta è fatta oggetto di sperimentazione.

Le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione vanno preventivamente individuate secondo criteri che tengano conto della collocazione geografica e della dimensione demografica[206].

In questa prospettiva è stato emanato il d.p.c.m. 28 dicembre 2011 recante le disposizioni in materia di «individuazione delle amministrazioni che partecipano alla 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'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118». Esso si preoccupa di individuare le linee giuda fondamentali della sperimentazione al fine di verificarne la rispondenza alle esigenze conoscitive della finanza pubblica, rintracciare le eventuali criticità e realizzare una più efficace disciplina della materia[207].

---

[204] Art. 16, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 118/2011. Le variazioni tra le dotazioni finanziarie rimodulabili interne a ciascun programma ovvero rimodulazioni compensative tra programmi di diverse missioni possono essere effettuate applicando, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di rimodulazione delle spese di cui all'art. 21, commi 5, 6, 7 e 8 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. In ogni caso, resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.

[205] Art. 38 del d.lgs. n. 118/2011.

[206] L'art. 36, comma 5 del d.lgs. n. 118/2011 detta anche le modalità di individuazione delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione. Esse, infatti, devono essere determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, d'intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, entro 150 giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011.

[207] Art. 1, comma 1 del d.p.c.m. 28 dicembre 2011.

L'oggetto della sperimentazione riguarda, in particolare, l'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa, la classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi, ivi comprese le relative modalità di attuazione, la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una definizione del principio della competenza finanziaria ai sensi del quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale vengono a scadenza e, infine, il principio in base al quale bilancio di previsione finanziario annuale e pluriennale assumono carattere autorizzatorio[208].

L'art. 3 del d.p.c.m. in analisi si preoccupa di precisare le modalità per l'individuazione degli enti ammessi alla sperimentazione. Queste le principali disposizioni:

- la scelta dell'ente deve essere effettuata – con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – tra quelli candidati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dall'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), utilizzando i criteri che tengano conto della collocazione geografica e della dimensione demografica dell'ente;
- per poter partecipare alla sperimentazione gli enti preventivamente individuati hanno l'onere di trasmettere – entro il 20 gennaio del 2012 – al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, IGEPA – la delibera della Giunta dell'ente concernente la partecipazione alla sperimentazione[209];
- esiste un meccanismo premiale per cui ai soggetti che partecipano alla sperimentazione nel 2012 sarà ridotto il contributo alla manovra riguardante tale esercizio[210].

Ovviamente, tale meccanismo non deve comportare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica[211]. In caso di errata applicazione delle norme in materia di sperimentazione è possibile procedere, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, su indicazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, alla revoca della stessa e dei meccanismi pre-

[208] Art. 1, commi 1 e 2 del d.p.c.m. 28 dicembre 2011.

[209] Qualora la richiesta di partecipazione fosse formulata da un organismo strumentale dell'ente occorre trasmettere – sempre entro il 20 gennaio del 2012 e sempre al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, IGEPA – la delibera dell'organo esecutivo competente a definire le scelte strategiche dell'ente. L'art. 3, comma 4 del d.p.c.m. 28 dicembre 2011 stabilisce, inoltre, che ciascuna Regione o ente locale coinvolge nella sperimentazione almeno un proprio ente strumentale in contabilità finanziaria, uno in contabilità economico-patrimoniale. Le Regioni hanno anche l'onere di estendere la sperimentazione ad almeno un proprio ente coinvolto nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale di cui all'art. 19, comma 2, lettera c) del d. lgs. n. 118/2011.

[210] Art. 4 del d.p.c.m. 28 dicembre 2011.

[211] Art. 4 del d.p.c.m. 28 dicembre 2011.

miali che essa comporta[212]. La revoca deve essere preceduta da una formale richiesta di adeguamento alle disposizioni riguardanti la sperimentazione, da effettuarsi nel termine di 30 giorni[213].

Per le amministrazioni rimaste estranee alla sperimentazione continua ad applicarsi la vigente disciplina contabile, sino all'entrata in vigore di tutti i decreti attuativi del federalismo fiscale.

Per quanto riguarda la sperimentazione occorre ricordare che essa è avviata a decorrere dal 2012, per due esercizi finanziari, al fine di verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e per individuare eventuali criticità del sistema e le conseguenti modifiche intese a realizzare una più efficace disciplina della materia[214].

A tal fine il legislatore delegato ritiene che il bilancio di previsione annuale e il bilancio di previsione pluriennale abbiano carattere autorizzatorio, rappresentando, di conseguenza, un limite agli impegni di spesa, fatta eccezione per le partite di giro, i servizi per conto di terzi e per i rimborsi delle anticipazioni di cassa.

[212] Art. 5, comma 1, del d.p.c.m. 28 dicembre 2011.

[213] Art. 5, comma 1, del d.p.c.m. 28 dicembre 2011.

[214] L'art. 36 del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce, inoltre, che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro delle riforme per il federalismo, il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale e il Ministro per la semplificazione normativa, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, devono essere definite – entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011 – le modalità della sperimentazione, i principi contabili, il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato comune e del piano dei conti integrato di ciascun comparto, la codifica della transazione elementare, gli schemi di bilancio, 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, e le modalità di attuazione della classificazione per missioni e programmi e le eventuali ulteriori modifiche e integrazioni alle disposizioni concernenti il sistema contabile delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione. Vengono pertanto definite le modalità applicative degli artt. 3, 4, 6, 11, 12 e 17 del d.lgs. n. 118/2011, mediante un d.p.c.m. che si preoccupa di stabilire la sperimentazione della tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una configurazione del principio della competenza finanziaria secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento, sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, ferma restando, nel caso di attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, la necessità di predisporre, sin dal primo anno, la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento. Lo schema del suddetto d.p.c.m. è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. Il parere deve essere espresso entro 30 giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può comunque essere adottato.

Per venire incontro alle esigenze reali delle singole località è prevista la facoltà per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di sperimentare sistemi di contabilità e schemi di bilancio semplificati.

Si prevede, inoltre, che alla fine del primo esercizio finanziario in cui ha avuto luogo la sperimentazione e, successivamente, ogni sei mesi, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta alle Camere una relazione sui relativi risultati. La valutazione sulle risultanze della sperimentazione nel suo complesso è oggetto della relazione relativa all'ultimo semestre della sperimentazione stessa.

Infine, è bene precisare che le Regioni hanno il compito di adeguare con legge i propri ordinamenti ai principi di armonizzazione imposti dal d.lgs. n. 118/2011[215]. In caso di inadempimento, sino all'adozione delle disposizioni regionali, trovano immediata e diretta applicazione le disposizioni del d.lgs. n. 118/2011[216].

Considerazioni conclusive

Il quadro che si è fin qui tracciato consente di mettere in luce come il percorso verso la compiuta applicazione del federalismo sia ancora lungo e travagliato, reso certamente complesso dalla coesistenza di difficoltà «tecniche» (si consideri l'esistenza di profonde differenze tra le diverse Regioni) e di una delicata questione politica. Infatti, da qualche anno a questa parte la situazione politica italiana è stata caratterizzata da una profonda instabilità ed è apparsa condizionata da logiche di breve periodo.

Da questo contesto è emerso un panorama normativo frastagliato e talvolta disorganico, certamente inidoneo, allo stato, a porre una completa e definitiva disciplina del federalismo fiscale[217].

«Il percorso prefigurato dalla legge 42/2009 accusa ritardi importanti, che riguardano quasi tutti i punti cardine del disegno normativo. Il sistema perequativo dei Comuni basato su fabbisogni e capacità fiscale standard è ancora in

[215] Art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 118/2011.

[216] Così l'art. 1, commi 2 e 3 del d.lgs. n. 118/2011, il quale nei successivi commi identifica le tipologie di soggetti giuridici che costituiscono enti e organismi strumentali ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, rinviando ai decreti legislativi di cui all'*articolo 2, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42*. Non solo: per gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, come individuati all'art. 19, si applicano le disposizioni recate dal Titolo II.

[217] Con riferimento al federalismo demaniale, si veda F. ZAMMARTINO, *Alcune considerazioni sul federalismo demaniale*, in www.giustamm.it, secondo cui «una delle difficoltà maggiori per l'interprete è ricostruire la sistematica del decreto, atteso che il corpus normativo risulta non lineare e spesso incoerente».

avvio. Il sistema di finanziamento di enti locali e Regioni (inciso dall'emergenza finanziaria) non ha assunto un assetto stabile, e la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti da Stato a Regioni, e di quelli regionali verso Province e Comuni, non è stata completata. Anche una buona parte delle misure volte a rafforzare l'autonomia tributaria delle Regioni è restata soltanto sulla carta»[218].

In sostanza, è possibile rilevare tre ordini di problemi che rendono ancora acerba la riforma in parola.

In primo luogo, si avverte la mancata adozione di molti dei provvedimenti amministrativi previsti dai decreti legislativi di attuazione (circa 70), con particolare riferimento a quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica e di determinazione di costi e fabbisogni standard[219], nonché dei livelli essenziali delle prestazioni.

In secondo luogo, il sistema delle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali risulta compromesso dalle sovrapposizioni della legislazione «d'emergenza», dettata dalla necessità di arginare la crisi economica. Più specificamente, si è assistito alla «ricentralizzazione» del sistema della finanza pubblica per fronteggiare la crisi economica internazionale: sono stati varati provvedimenti che hanno interessato diverse materie riconducibili al federalismo fiscale, tra cui la disciplina di Province e Città metropolitane, il sistema della finanza comunale (ad esempio con la tesoreria unica) nonché il sistema dei meccanismi premiali e sanzionatori, dando luogo a una sovrapposizione di due modelli in contrasto: il decentramento della legge delega e il neocentralismo della legislazione «d'emergenza»[220].

[218] Così Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, «Attuazione e prospettive del federalismo fiscale», audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 marzo 2014, p. 6.

[219] In tema di fabbisogni standard, non può non rilevarsi l'estrema complessità esibita dalle già citate note metodologiche approvate dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e dalla nota approvata con il citato d.p.c.m. 21 dicembre 2012, la cui difficoltà di consultazione e comprensione pare ostacolarne notevolmente l'effettività.

[220] Osserva al riguardo la Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, «Attuazione e prospettive del federalismo fiscale», cit., p. 15, che «In effetti, le trasformazioni del federalismo non appaiono avere modificato la realtà di un'autonomia impositiva territoriale limitata e condizionata. Nulla è infatti cambiato a seguito dell'ampliamento del sistema delle compartecipazioni (l'IVA) che, risolvendosi nella mera devoluzione di quote del gettito di tributi erariali, non accorda agli enti decentrati margini di manovrabilità e, per contro, aumenta la dipendenza delle entrate locali dagli interventi centrali sui tributi statali compartecipati. E poco è cambiato (se si esclude l'introduzione dell'IMU) anche sul versante dei tributi propri. Per un verso, infatti, l'autonomia impositiva degli enti decentrati continua a essere sostanzialmente circoscritta alla facoltà di variare, entro intervalli prefissati, le aliquote di alcuni tributi locali. Per altro verso, tale facoltà continua a subire limitazioni, dal lato della manovra-

In altre parole, per la gestione della crisi si è ritenuto necessario accentrare la gestione del sistema finanziario, provocando in via di prassi una «deviazione» dal percorso di attuazione del federalismo fiscale, con conseguente incertezza nella definizione del modello italiano.

In terzo luogo, appare assai lontana dall'attuazione l'armonizzazione dell'impostazione dei bilanci e dei sistemi contabili stabilita nel d.lgs. n. 118/2011. Al riguardo, sono state osservate una serie di criticità applicative, concernenti «il permanere di criticità in relazione alla mancata integrazione dei sottosistemi gestionali con la contabilità generale e la gestione informatizzata dei diversi cicli contabili aziendali; l'assenza di una struttura dedicata all'internal audit e di adeguate procedure di controllo; la disomogeneità dei sottosistemi gestionali utilizzati dalle singole aziende all'interno della Regione; l'assenza di strumenti e metodologie atti a garantire la riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario; la mancata riconciliazione tra i crediti verso la Regione rilevati nei bilanci delle aziende con le risultanze del bilancio finanziario regionale»[221].

Si avverte dunque la necessità di un intervento di riordino del sistema al fine di dare organicità a tutta la riforma, come richiesto giustamente dal sistema regionale.

In attesa di un auspicabile intervento strutturale per la definitiva realizzazione del modello di regionalismo, nell'ambito di una revisione organica del sistema delle autonomie, occorrerebbe affrontare il rapporto tra spesa statale e spesa regionale, contestualmente all'individuazione delle funzioni di ciascun livello di governo, avviando una riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato nel solco già tracciato che consentirebbe anche di risolvere le problematiche aperte dagli interventi di centralizzazione dell'ultimo periodo.

---

bilità delle aliquote, da quello dell'integrità delle basi imponibili e da quello della stessa titolarità del gettito».

[221] Ancora Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, «Attuazione e prospettive del federalismo fiscale», cit., p. 36, che continua affermando che «Non si tratta solo di difficoltà che attengono a caratteristiche gestionali ma anche di criticità che richiederanno interventi particolarmente severi ed impegnativi. È il caso, ad esempio, delle discordanze emerse nel corso delle verifiche in alcune Regioni in Piano di rientro. Non va infine trascurato che, affinché la adozione di procedure contabili e la revisione complessiva delle norme contabili possa produrre un risultato strutturale, è necessario che alle procedure corrispondano adeguate capacità gestionali».

Si ringraziano Sabrina Bollino e Giuseppe La Rosa per la collaborazione prestata.

IV. Le applicazioni del federalismo fiscale in Piemonte: il mancato successo di una riforma

Il federalismo amministrativo quale presupposto del federalismo fiscale

Nella trattazione dei profili giuridici del federalismo fiscale, si è messo in luce un dato cronologico essenziale ai fini dell'analisi dei casi applicativi: la legge delega n. 42/2009 e i relativi decreti legislativi di attuazione sono stati approvati a distanza di almeno otto anni dalla riforma costituzionale che ha interessato il Titolo V della Carta. Quali ragioni hanno giustificato un simile ritardo?

La migliore dottrina ha individuato molteplici cause generali, fra quelle collegate alla scarsa stabilità politico-istituzionale e quelle invece riconducibili al mutamento di congiuntura economica e, di conseguenza, alla lunga stagione di restrizioni nelle politiche di finanza pubblica di spettanza per gli enti locali[1]. Ma una delle ragioni, forse di minor rilievo in termini generali ma ugualmente ri-

[1] Nella copiosa letteratura sull'argomento, si segnala anzitutto il saggio di P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione,* in «Le Regioni», 2001, n. 6; L. ANTONINI, *I principi di coordinamento del federalismo fiscale,* in L. ANTONINI (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale,* Milano, 2005. In merito alla prima attuazione realizzata con la legge n. 42/2009, si veda F. TOSI, *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega,* IRPET, 2011 (http://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/c/document_library/get_file?uuid=fbb0acd2-fb8b-4fb7-96b0-01f8c4dc30a2&groupId=10157), e soprattutto la Relazione sul Federalismo Fiscale 2010 del Governo Italiano (http://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/c/document_library/get_file?uuid=a30fce14-26a9-4284-ac5b-3aa226bb593f&groupId=10157) che ha introdotto la nota metafora dell'«albero storto», in riferimento alla discontinuità del processo evolutivo della finanza pubblica italiana fra contrapposte istanze centraliste e autonomiste. Sulla dipendenza del sistema di distribuzione delle funzioni amministrative rispetto al necessario dinamismo di un impianto federalista, si veda anche T.E. FROSINI, *Paese che vai, federalismo (fiscale) che trovi…,* in «Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti», 2013, n. 4 («L'attribuzione delle funzioni operata dalla finanza pubblica dipende, più che dal rendimento economico di una simile scelta, dalla storia e dalla tradizione costituzionale dello Stato»). Ancora, si veda P. BILANCIA, *La riforma dell'ordinamento regionale: verso una ricentralizzazione delle competenze*, Centro Studi sul Federalismo, 2012 (http://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/c/document_library/get_file?uuid=87de137a-c6da-4a74-b03e-c83ad7f84352&groupId=10157), nonché il Research Paper dello stesso CSF dal titolo *L'autonomia tributaria degli enti substatali in Italia. Il quadro costituzionale di riferimento,* a cura di A. MASTROMARINO, 2012 (abstract: http://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/c/document_library/get_file?uuid=42bf6030-1494-4b52-82de-9e42d9a27f0f&groupId=10157). Ancora, *Il processo attuativo del federalismo fiscale: attuazioni e criticità all'aprile 2011,* Rapporto predisposto su incarico di Confindustria Bari-BAT a cura del CERPEM, Bari, 30 aprile 2011.

levante sul piano amministrativo, risiede nell'indeterminatezza del catalogo di funzioni amministrative di competenza degli enti locali, che è ugualmente perdurata dalla riforma costituzionale alla legge delega sul federalismo fiscale. Anzi, per essere più precisi, occorre riconoscere che l'indeterminatezza sulle funzioni precede la stessa riforma costituzionale, poiché la «stagione» di decentramento amministrativo che aveva assestato il catalogo di funzioni e compiti degli enti locali, come ben si ricorderà, si era conclusa «a (previgente) Costituzione invariata», cioè fra il 1997 e il 2001[2].

A quella stagione, che aveva interessato ugualmente e in contemporanea il livello legislativo statale e quello delle Regioni, non è poi seguita la revisione organica delle funzioni amministrative che avrebbe dovuto avvenire sulla base del «nuovo» art. 118 della Costituzione. All'indomani della revisione costituzionale (2001), il sistema amministrativo locale si è quindi trovato in presenza di un catalogo di funzioni solo parzialmente rivisto in modo coerente con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e – soprattutto – si è trovato privo di un chiaro assetto delle funzioni cosiddette «proprie» e di quelle cosiddette «fondamentali», sul quale misurare anche il proprio fabbisogno di risorse finanziarie.

■ *La legge «La Loggia» e gli imperfetti tentativi di attuazione del federalismo amministrativo*

La legge n. 131/2003, entrata in vigore già in ritardo di due anni rispetto alla riforma del Titolo V, come noto ha rappresentato il primo tentativo di attuazione della Costituzione novellata, e in essa vanno ritrovate le «radici» di un processo di applicazione della riforma che, negli anni successivi, è stato caratterizzato da un andamento rapsodico e – in definitiva – poco concludente. Nota come «legge La Loggia», essa aveva caratteristiche miste, cioè in parte direttamente applicative e in parte di legge delega al Governo per la ridefinizione del catalogo di funzioni del sistema locale.

Negli anni fra il 2003 e il 2009 non sono mancati i tentativi di dare attuazione alle deleghe contenute in quella legge. Fra questi, va ricordato il più significativo dal punto di vista dell'organicità di approccio, cioè lo schema di decreto legislativo approvato dal secondo Governo Berlusconi il 20 febbraio 2005. Appartenente al medesimo disegno di riforma, va inoltre ricordato il nuovo disegno di legge delega per l'adozione di una «Carta delle Autonomie Locali», che era stato collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2010.

[2] Sulle caratteristiche della fase «genetica» del federalismo amministrativo italiano (prima della riforma del Titolo V della Costituzione), si veda la tuttora valida rassegna di principi e regole di devoluzione elencate da A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in «Le Regioni», 2001, n. 4.

Come ben noto, entrambi i tentativi non sono approdati a una riforma compiuta, ma vale ricordare in questa sede che un nodo centrale di entrambi i due disegni attuativi del Titolo V riformato era rappresentato proprio dal problema dell'individuazione delle *funzioni fondamentali e delle funzioni proprie* di Comuni e Province.

La stessa legge delega n. 42/2009 per l'attuazione del federalismo fiscale ha infine fornito un catalogo di funzioni la cui portata prescrittiva e applicativa è stata tuttavia dichiaratamente provvisoria, nonché limitata alla sola finalità della determinazione dei fabbisogni standard. La disciplina ha quindi operato in attesa di una riforma organica del Testo Unico degli Enti Locali, che poi non è mai stata approvata.

Dalla sommaria rassegna degli interventi (tentati o compiuti) del legislatore ordinario emerge il primo dato: l'attuazione del federalismo fiscale in Italia è stata fortemente intrecciata con la revisione dell'assetto funzionale degli enti locali. Tale evidenza è ed era peraltro ampiamente prevedibile, laddove si pensi alla finalità principale degli assetti di tipo federale, che consiste nel collegare in modo il più possibile diretto il prelievo tributario all'esercizio delle funzioni pubbliche e all'erogazione dei relativi servizi alla collettività[3].

L'intreccio concettuale tra federalismo *fiscale* e *amministrativo* ha scontato, tuttavia, il problema di impiantare nel 2009 la revisione della fiscalità locale su un catalogo di funzioni amministrative (quindi su un assetto funzionale) che, da un lato, era «vecchio» (poiché antecedente alla riforma costituzionale) e, dall'altro lato, era «fragile», poiché basato su un catalogo provvisorio e relativo alle sole funzioni cosiddette «fondamentali» di Comuni e Province. Quel catalogo, inoltre, era sottoposto almeno dal 2003 a una costante revisione, il più delle volte, peraltro, solo tentata e non riuscita.

Nei fatti, quindi, il federalismo fiscale è stato inaugurato in assenza di un quadro chiaro, organico e stabile di riferimento per l'annosa *questione italiana delle funzioni,* cioè del chi-fa-che-cosa fra i poteri pubblici[4].

[3] Come autorevolmente affermato, l'intreccio tra funzioni amministrative e fiscalità ha creato un problema di attuazione anche all'inverso: «Il ritardo nell'attuazione legislativa del disegno costituzionale del 2001 in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali è stato senza dubbio una delle principali cause della difficoltosa ed insufficiente applicazione del nuovo Titolo V che ha contraddistinto il periodo successivo all'entrata in vigore della Riforma del 2001. Gli enti territoriali, infatti, devono essere messi nelle condizioni di poter esercitare effettivamente le funzioni loro conferite e, per farlo, necessitano di una reale autonomia di entrata e di spesa» (F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta,* Research Paper del Centro Studi sul Federalismo, 2012 (http://www.csfederalismo.it/attachments/2421_CSF-RP_Scuto_Federalismo_fiscale_e_legge42_luglio2012.pdf).

[4] Si vedano anche F. TOSI, *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega,* cit. e A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in «Quaderni costituzionali», 2003,

■ *Il problema delle funzioni dal 2009 al 2012. La sentenza della Corte costituzionale n. 238/2007*

Non si può dire, peraltro, che negli anni dal 2009 a oggi (cioè dopo la legge n. 42/2009) il quadro si sia chiarito. Per dimostrare questa affermazione, è sufficiente confrontare la successiva legiferazione statale con la fonte che fino al 2014 ha descritto le regole adottabili per una revisione legislativa dell'asset-

---

pp. 15 ss. A titolo esemplificativo della difficoltà di chiarire l'assetto delle funzioni amministrative, si prenda l'interpretazione di un' espressione come «governo del territorio», che secondo la Corte costituzionale comprende l'«edilizia» e l'«urbanistica» (sentenza Corte cost. n. 362/2003), mentre ad avviso di parte della dottrina (L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in «Le Regioni», 2002, p. 353), al contrario, non le comprende, poiché «edilizia» e «urbanistica» sarebbero materie a sé, rientranti nella competenza residuale delle Regioni. Si pensi, soprattutto, ad alcuni settori riservati alla potestà statale esclusiva, come la «tutela della concorrenza», la «tutela dell'ambiente», la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Questi ultimi ambiti, inseriti nell'elenco del secondo comma dell'art. 117, vengono qualificati dalla Costituzione come «materie», ma dottrina e giurisprudenza hanno rilevato che si tratta invece, più esattamente, di competenze del legislatore statale idonee a investire una pluralità di materie: in altre parole, di «competenze trasversali» (G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in «Le Regioni», 2001, p. 5), che non a caso sono state anche definite «materie-non materie» (A. D'ATENA, *Materie legislative*, cit., p. 21). Tenuto poi conto dell'attribuzione implicita alle Regioni di tutte le competenze non espressamente riservate allo Stato o non classificate di tipo concorrente, è soprattutto la Corte costituzionale che ha dovuto farsi carico del non facile compito di individuare il contenuto di questo bacino residuale. In proposito, tra le materie residuali la Corte ha fatto rientrare, ad esempio, le materie «assistenza e servizi sociali» (sentenza n. 370/2003), «formazione professionale» (sentenza n. 9/2004), «commercio» (sentenza n. 1/2004), «agricoltura» (sentenza n. 12/2004). In negativo, invece, ha osservato che «la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost. non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (sentenza n. 303/2003). Con angolazione e risultati diversi, anche la dottrina si è cimentata in tale impresa (si vedano B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 80 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, p. 201; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale*, loc. ult. cit; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON e R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 155 ss.), evidenziando, spesso con accenti critici, che dal testo della Costituzione si ricava che la competenza residuale regionale comprende materie di grande rilievo come l'industria (o più in generale le attività produttive), le poste, la circolazione stradale e anche, a differenza della Corte, i lavori pubblici. Significative, nello stesso senso, appaiono le osservazioni di G. SCACCIA (*Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in «Diritto pubblico», 2004, p. 498) il quale sottolinea come nell'elenco delle attribuzioni statali vi siano «lacune e incongruenze addirittura macroscopiche», citando «il sistema postale e le telecomunicazioni, le grandi opere pubbliche, la sicurezza nella circolazione stradale, le politiche industriali».

to delle competenze dei Comuni e delle Province che possa dirsi coerente con il combinato disposto degli artt. 5, 114 e 118 della Costituzione[5].

Si tratta dell'art. 2 della già citata legge n. 131/2003, il quale prescriveva i principi e i criteri per l'adozione dei decreti legislativi delegati di quella prima stagione di tentata attuazione del quadro costituzionale riformato. È del tutto evidente che tali norme, a distanza di dieci anni, hanno perso qualunque portata prescrittiva, a maggior ragione dopo l'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, cosiddetta «riforma Delrio», di cui si dirà in seguito.

Nonostante abbiano esaurito la loro portata prescrittiva, i principi contenuti nella legge «La Loggia» si possono ugualmente utilizzare come parametro per verificare quanto il legislatore, anche negli anni di vigenza del federalismo fiscale dal 2009 in poi, abbia correttamente operato per offrire un assetto ordinato e coerente delle funzioni amministrative locali[6].

Ancora preliminarmente, va poi ricordato che nell'impianto della legge n. 131/2003 e almeno fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 238/2007, le funzioni amministrative locali erano ascrivibili a due differenti tipologie concettuali: le funzioni «fondamentali» e quelle «proprie».

Le *funzioni fondamentali* avrebbero dovuto essere individuate dal legislatore statale con riferimento a due finalità diverse: da un lato, la finalità di ricavare un perimetro di funzioni «strumentali», cioè imprescindibili per il funzionamento degli enti locali, mediante la valutazione delle caratteristiche proprie di ciascun livello di governo; dall'altro lato, dovevano essere individuate al fine di definire le attività pubbliche necessarie al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità rispettivamente amministrate.

La nozione di *funzioni proprie*, invece, faceva riferimento alle funzioni storicamente svolte dagli enti locali, e avrebbe dovuto essere utilizzata dal legislatore statale come criterio orientativo, e vieppiù discretivo, per individuare le funzioni fondamentali.

A fronte di questa iniziale distinzione, occorre chiedersi: per quale ragione il legislatore del 2003 aveva ritenuto opportuno fare un esplicito riferimento alle funzioni storicamente svolte dagli enti locali, anziché rinnovare radicalmente il

[5] Sui rapporti interni alle norme costituzionali in materia di federalismo fiscale, si veda M. MASTROMARINO, *Fiscal Federalism all'italiana. Ripartire dalla costituzione*, in «Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti», 2012, n. 4 (http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Mastromarino.pdf).

[6] Sulla formulazione dell'art. 2 della legge n. 131/2003, si veda l'interessante connotazione «municipalista» che viene attribuita alla norma da L. MELICA, *Alla ricerca della sussidiarietà verticale. Ancora su enti locali e costituzione*, in «Rivista dell'Associazione Italiana Costituzionalisti», 2009, n. 3 (http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/autonomie/melica.html).

catalogo utilizzando l'opportunità, offerta dalla potestà legislativa esclusiva statale, di qualificarle come «fondamentali» in tutto, oppure solo in parte? La risposta alla domanda va probabilmente cercata nella stratificazione delle competenze di fonte statale e regionale che gli enti locali hanno accumulato a partire dal D.P.R. n. 616/1977 in poi[7].

Il legislatore era quindi certamente consapevole che individuando «per ritaglio» l'area delle funzioni fondamentali avrebbe «lasciato fuori» una serie di funzioni amministrative, più o meno omogenee, che gli enti locali hanno iniziato a svolgere a diverso titolo di legittimazione (delega, attribuzione, trasferimento) per effetto di singole leggi di decentramento sia di parte statale e, soprattutto, di parte regionale.

[7] Pare utile segnalare un passaggio fondamentale della citata *Relazione sul Federalismo Fiscale 2010* che sintetizza la stratificazione delle competenze amministrative del sistema locale nel ventennio 1977-1997, e poi nel successivo impianto costituzionale riformato a partire dal 2001: «Nel segmento di tempo che va dal 1997 al 2001, all'interno della nostra architettura istituzionale si sono poi sviluppati due movimenti addizionali che hanno ulteriormente marcato l'asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa. Il primo movimento si è sviluppato nella direzione e nella forma del cosiddetto decentramento amministrativo. È stato così con le cosiddette leggi Bassanini, leggi che hanno trasferito dal centro alla periferia quote vaste di competenze amministrative. Competenze che sono state finanziate principalmente con ulteriori incrementi di trasferimenti di fondi pubblici. Alla relativa linearità di questa prima direzione di riforma basata sul rapporto Stato centrale–decentramento amministrativo si è poi, ed appena pochi anni dopo, sovrapposta un'altra linea di riforma: la linea del federalismo contenuto nel nuovo "Titolo V" della Costituzione. È in questi termini che si è quasi contemporaneamente prodotta, dentro l'assetto istituzionale dell'Italia, la sovrapposizione tra due diverse architetture. Decentramento, come dice il nome stesso, è infatti variante sulla parola "centro". Per la sua stessa natura il decentramento presuppone dunque l'esistenza di un centro. E di riflesso assegna ai governi locali, pur estendendola, una funzione che, presupponendo e permanendo un forte centro di governo politico, è comunque solo amministrativa. Rispetto a questo schema, la formula del federalismo contenuta nel nuovo Titolo V della Costituzione costituisce invece una variante nuova e radicale. Rispetto al semplice decentramento amministrativo, il federalismo ha infatti ed oggettivamente una più alta "cifra" politica. Non è questa la sede per una ricostruzione "storica" del "federalismo" italiano. In specie non è questa la sede per andare indietro nella storia, per risalire al pensiero ed all'azione politica che dal Risorgimento arriva ai giorni nostri, nella dialettica tra Cavour e Mazzini. E poi Minghetti, Saredo, Jacini ed ancora Giustino Fortunato, Turati, Sturzo, per arrivare a Massimo Severo Giannini. Non è questa la sede per discutere sull'assetto attuale del nostro ordine costituzionale, prodotto della dialettica tra forme diverse di pensiero e tra diverse formule politiche. È invece questa la sede per ricostruire nel dettaglio un processo che, per stratificazioni successive e per complicazioni interattive, ha mutato e non certo in meglio la nostra struttura di finanza pubblica. Fino ad un punto che ne rende ora assolutamente necessaria la razionalizzazione. In Italia ci sono infatti ed insieme tanto la "representation" quanto la "taxation". Ma a livello locale chi "rappresenta" e spende, non tassa. A livello centrale, all'opposto, si tassa, ma non si "rappresenta" per l'intero e non si spende per l'intero».

E d'altro canto, l'esistenza di un'area di «funzioni proprie» non facilmente identificabili e censibili è stata sicuramente una delle cause originarie dell'indeterminatezza di base dell'impianto del federalismo fiscale previsto dall'art. 119 della Costituzione, nonché una delle cause che hanno concorso a determinarne la mancata attuazione a partire dalla legge n. 131/2003 e fino al periodo di piena vigenza della legge n. 42/2009.

Come accennato, nel 2007 è intervenuta sul punto la Corte costituzionale. Con la citata sentenza n. 238/2007, la Corte ha affermato la sostanziale riconduzione dell'area delle funzioni proprie a quella delle funzioni fondamentali, così negando la sopravvivenza di un *autonomo concetto* di funzione «propria». A seguito della sentenza, il censimento delle funzioni amministrative locali utile a fondare l'impianto del federalismo fiscale avrebbe quindi potuto (e dovuto) essere più semplice, poiché si sarebbe dovuto basare su un'area di *funzioni fondamentali* per così dire «espansa» in via interpretativa rispetto al dato meramente letterale delle fonti di individuazione.

Questa nuova nozione avrebbe permesso di misurare i costi dei singoli servizi senza ricorrere a operazioni di «ritaglio» fra le attività pubbliche considerate «fondamentali» e quelle che erano il retaggio di stratificazioni normative prodotte da trent'anni di decentramento statale e regionale, cioè le funzioni «proprie» e storicamente esercitate dagli enti locali. E invece, il successivo impianto concettuale del federalismo fiscale introdotto dalla legge n. 42/2009 (a partire dal concetto di fabbisogno standard) è stato costruito non sulla totalità delle funzioni degli enti locali, bensì soltanto su una sua parte, ancora significativamente ridotta a una interpretazione del concetto di *funzione fondamentale* molto limitato.

Operando in questo modo, la misurazione del rapporto fra costi e servizi pubblici locali ha patito fin dall'inizio un'alea che è stata direttamente proporzionale alla quantità di funzioni amministrative effettivamente e storicamente esercitate, ma non interpretativamente ascritte al catalogo di funzioni fondamentali, e comunque non misurate ai fini della determinazione dei fabbisogni standard.

La questione relativa alle funzioni proprie non può quindi dirsi completamente risolta, nonostante l'intervento della Corte costituzionale in funzione (per così dire) nomofilattica. Tanto è vero che, anche nei tentativi di riforma ordinamentale successivi al 2009, e in particolare nel D.L. n. 78/2010 (convertito in legge n. 122/2010) e nel D.L. n. 95/2012 (convertito in legge n. 135/2012), pur perdendosi (coerentemente con l'interpretazione fornita dalla Consulta) una specifica individuazione e descrizione dell'area delle funzioni proprie degli enti locali, esse hanno continuato a essere individuate dal legislatore per via indiretta, per così dire *a latere* delle funzioni fondamentali (invece puntualmente individuate), mediante il ricorso a espressioni linguistiche di dubbio significato come: «restano ferme le funzioni svolte ai sensi dell'art. 118 Cost.». Espressioni, queste ultime, che non sono solo e semplicemente delle tautologie

(è evidente che una funzione amministrativa «resta ferma» al livello in cui è svolta se nessun organo dotato di potere legislativo la sposta), ma che hanno rappresentato il definitivo «fallimento» del tentativo – durato un decennio – di operare un censimento organico ed esaustivo delle funzioni amministrative locali, sulla base del quale fondare la misurazione di costi e fabbisogni finanziari e, di conseguenza, un equilibrato sistema tributario e fiscale di impronta federalista.

■ *Le funzioni dopo il 2012: incertezze interpretative e nuove metodologie per la rilevazione dei costi dei servizi*

Con l'intervento adottato nel 2012 dal Governo Monti, il quadro attuativo del federalismo amministrativo si è ulteriormente complicato con la perdita di un criterio ermeneutico comune per l'articolazione delle funzioni amministrative in servizi e attività concrete, e quindi per la loro misurabilità ai fini dei fabbisogni standard di spesa e, in ultima analisi, ai fini dei fabbisogni di imposizione tributaria.

Il tema non è di secondaria importanza, poiché la corretta applicazione delle regole dell'art. 119 della Costituzione avrebbe richiesto di poter *misurare* puntualmente la quantità di gettito delle imposte proprie afferenti ai diversi livelli del governo locale, in funzione dei costi *manufacturing* e di quota dei costi *overhead* da imputare ai diversi servizi e attività amministrative degli enti locali. Per misurare in modo oggettivo una spesa, è necessario un criterio univoco di attribuzione del significato operativo di una funzione o di un servizio. Fino alla legge n. 42/2009 compresa, per interpretare le funzioni fondamentali così come descritte nelle espressioni legislative era perciò obbligatorio ricorrere ai criteri ermeneutici previsti dal D.P.R. n. 194/1996 e utilizzati per la costruzione dei bilanci finanziari di Comuni e Province.

Quest'obbligo permetteva di operare un'imputazione sostanzialmente coerente dei costi alle diverse funzioni fondamentali, a partire da documenti contabili di tipo ordinario (come ad esempio il Certificato al Conto Consuntivo degli Enti Locali) e non appositamente costruiti allo scopo di misurare i costi delle funzioni (come invece sono stati i «questionari SOSE»).

E se pure nei documenti contabili ordinari non vi era perfetta corrispondenza fra le funzioni fondamentali, da un lato, e le funzioni/servizi indicati nel bilancio locale, dall'altro lato, va riconosciuto che le prime esperienze di rilevazione dei fabbisogni standard condotte nel 2011 con strumenti diversi dal Certificato al Conto Consuntivo hanno dimostrato l'oggettiva difficoltà di misurare il costo dei servizi e di stabilire, di conseguenza, parametri di riferimento effettivamente utilizzabili ai fini dei relativi fabbisogni di risorse finanziarie.

Il riferimento obbligatorio ai modelli contabili di bilancio è definitivamente scomparso nel 2012, quando il Governo Monti ha ridefinito il catalogo di fun-

zioni fondamentali dei Comuni e delle Province all'interno del decreto legge n. 95/2012, meglio noto come «seconda spending review», e ha soppresso l'obbligo di fare riferimento all'articolazione in funzioni e servizi prevista dai bilanci.

Tuttavia, anziché utilizzare al loro posto i diversi criteri di interpretazione offerti dalle metodologie SOSE per la determinazione dei fabbisogni standard, il Governo ha ritenuto più opportuno ricorrere ai dati SIOPE, cioè alla classificazione delle spese utile a misurare non già il fabbisogno finanziario degli enti locali, ma – al contrario – il *contributo finanziario* che i governi locali avrebbero dato al risanamento dei conti pubblici nazionali.

Proprio nel momento in cui il sistema avrebbe richiesto chiarezza definitoria e metodologie assestate e stabili per l'imputazione dei costi ai servizi, si è quindi perso il criterio ermeneutico di base, cioè quello della contabilità ordinaria degli enti locali, e si è contemporaneamente sospesa la determinazione dei fabbisogni standard del federalismo fiscale, per far fronte alla fase di maggiore aggressività della speculazione finanziaria internazionale mediante un prelievo forzoso da parte dello Stato di entrate spettanti al governo locale.

Paradossalmente, ciò avveniva proprio nel momento in cui il D.L. n. 95/2012, oltre ad aumentare da sei a dieci il numero delle funzioni fondamentali dei Comuni, ne ridefiniva il contenuto in modo ben più articolato e complesso rispetto al catalogo della legge n. 42/2009, riconducendovi in tal modo la maggior parte delle attività svolte dai municipi e lasciando, così, ben poco spazio residuo a qualsivoglia differenza tra funzioni «fondamentali» e «non fondamentali».

Maggiori e più diversificate funzioni, perdita di criteri interpretativi e tre differenti metodologie di calcolo dei fabbisogni: in un simile caos metodologico si è inaugurato il 2012, cioè il primo anno di applicazione del federalismo fiscale italiano, a seguito del quale le esigenze di contenimento della spesa pubblica nazionale hanno prevalso su ogni altra esigenza, compresa quella della federalizzazione del sistema fiscale. Le «spending review» sono quindi diventate la regola per gli anni successivi, e con esse il prelievo forzoso dell'erario sulle entrate proprie spettanti agli enti locali.

La continua tensione ordinamentale del governo di prossimità e di area vasta

Come si è tentato di dimostrare nel paragrafo precedente, la situazione – a tutto il 2014 – del sistema istituzionale locale è il punto di arrivo di un percorso legislativo risalente a più di dieci anni fa, e ai primi tentativi del legislatore ordinario di dare attuazione al Titolo V della Costituzione riformato nel 2001.

Mentre il Parlamento, a più riprese, tentava di realizzare il progetto organico di un nuova Carta delle Autonomie Locali che mettesse a sistema i numerosi interventi legislativi sul piano ordinamentale, dall'altra parte i diversi governi che si sono succeduti, con i provvedimenti emergenziali di risanamento delle finanze pubbliche, hanno modificato con una discreta costanza il quadro di riferimento, relegando sempre più in secondo piano il processo di federalizzazione amministrativa e fiscale e privilegiando la più immediata esigenza di riportare allo Stato il controllo della spesa.

Il momento più significativo di questo processo vagamente distonico sul piano istituzionale si è registrato proprio con l'approvazione della legge n. 42/2009, che doveva costituire l'avvio del percorso di attuazione specifica del nuovo art. 119 della Costituzione e che invece è stata applicata solamente sul piano formale ed è rimasta priva di effetti sostanzialmente riformatori[8].

Come già ricordato nel paragrafo precedente, la legge n. 42/2009 conteneva un elenco di funzioni fondamentali degli enti locali che il legislatore stesso aveva dichiarato valido in via provvisoria e ai soli fini della determinazione dei «costi standard»; detto elenco è in realtà sopravvissuto (per i Comuni) fino alla citata «spending review» del 2012 e (per le Province) addirittura fino alla legge n. 56/2014.

La particolare resistenza della declaratoria di funzioni fondamentali contenute nella legge n. 42/2009 non è stata alla base soltanto dei provvedimenti di carattere finanziario, come la misurazione dei fabbisogni standard, ma ha condizionato anche le vicende ordinamentali degli enti locali. Infatti, l'elenco di funzioni è stato puntualmente richiamato nei provvedimenti legislativi che, a vario titolo, hanno inciso *medio tempore* sull'organizzazione del governo di prossimità e di area vasta: dal D.L. n. 78/2010, che per primo aveva spinto i Comuni verso forme coattive di esercizio associato delle loro funzioni, al D.L. n. 138/2011, che aveva introdotto la particolare forma delle *unioni speciali di Comuni* (derogatoria rispetto al TUEL), al D.L. n. 95/2012, che aveva tentato un riordino generale del sistema poi in parte dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 220 del 24 luglio 2013, fino alla recente legge n. 56/2014 che ha finalmente rinnovato e stabilizzato tutto il quadro ordinamentale del sistema dei poteri locali.

Negli anni successivi al 2009, l'applicazione del federalismo fiscale non è stata rallentata quindi soltanto dall'incertezza e dalla precarietà delle funzioni amministrative assegnate ai governi locali, ma anche da una continua tensione riformatrice sul piano ordinamentale fondata sull'esigenza del «riordino» e della

[8] Sugli effetti delle riforme del Governo Monti sulla fiscalità locale si veda, ampiamente, G. MAZZOLA, *Che fine ha fatto il federalismo fiscale?*, in «StrumentiRes. Rivista online della Fondazione Res», IV, 2012, n. 3 (http://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/c/document_library/get_file?uuid=44d089e9-9bef-4974-9cb0-5234b8ce6f0f&groupId=10157).

razionalizzazione delle attività amministrative in nome dei risparmio dei costi. Tale esigenza ha perciò innescato una serie di riforme volte ad affermare una *nuova logica* di applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza rispetto a quella affermatasi a valle della riforma del TitoloV del 2001.

I Comuni e le Province sono stati parimenti coinvolti da questa tensione riformatrice: i primi, mediante la progressiva coazione ad associarsi nella gestione dei loro servizi; le seconde mediante i diversi tentativi di soppressione o «superamento» che sono poi culminati nella legge n. 56/2014.

Nella *nuova logica* affermatasi compiutamente negli anni 2012-2014, il principio di sussidiarietà verticale ha subito una sostanziale mitigazione della sua portata: dal principio secondo il quale *ciascun Comune è titolare della totalità delle funzioni amministrative* si è affermato il principio secondo il quale le funzioni e i servizi di prossimità al cittadino devono essere gestiti da aggregazioni di Comuni non inferiori a soglie demografiche consistenti.

Alla perdita di autonomia che l'applicazione di tale principio inevitabilmente comporta, il legislatore ha però offerto una sorta di compensazione che agisce sia sul livello dei servizi comunali sia su quello dei servizi di area vasta. Fin dal disegno della riforma del 2012 (poi, come detto, in questa parte censurata di incostituzionalità per ragioni di metodo della legiferazione), le Province e le Città metropolitane hanno infatti perso la loro caratteristica di enti direttamente espressivi della sovranità popolare per diventare enti a elezione indiretta, sorta di agenzie politiche al servizio dei Comuni che ne diventano titolari dell'elettorato attivo e passivo, e quindi delle leve di governo e di direzione politica. Per così dire, la compensazione si sintetizza nel fatto che, sulla ideale scala della *multilevel governance*, il governo di prossimità (dei Comuni) «perde» autonomia e responsabilità verso il basso, ma ne «acquista» verso l'alto.

In questa *nuova logica*, tutto ciò che accade «sotto» le soglie di aggregazione comunale non è ritenuto molto rilevante né sul piano dell'erogazione dei servizi pubblici né sul piano del relativo costo. Ai Comuni singolarmente considerati si lascia quindi un compito generale di rappresentanza degli interessi della collettività che è progressivamente svuotato di contenuti amministrativi e gestionali. Alle forme associative (Unioni di Comuni) o agli altri enti a rappresentanza indiretta (Città metropolitane, Province) si conferisce invece l'onere di amministrare, gestire, regolare i servizi pubblici locali, sopportandone i relativi costi, ma non sempre si conferiscono loro anche le leve finanziarie, come ad esempio la potestà impositiva sui tributi locali.

Si cercherà di vedere quali effetti tale modificazione del principio di sussidiarietà abbia comportato, sul piano della maggiore o minore autonomia finanziaria dei due livelli di governo e sul piano della parte di responsabilità che queste riforme hanno avuto nella mancata attuazione del federalismo fiscale.

■ *I Comuni e gli obblighi di gestione associata*

Sul piano della definizione degli obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali, il legislatore è intervenuto ben quattro volte negli anni dal 2010 al 2014, prima di fissare – con la legge n. 56 del 2014 – una disciplina stabile. A fronte di una iniziale tendenza a rendere cogente l'aggregazione comunale dei piccolissimi Comuni per tutte le funzioni amministrative (fenomeno realizzatosi con l'intervento del D.L. n. 138/2011, che aveva previsto le cosiddette «unioni speciali»), il legislatore ha poi riconsiderato l'obbligatorietà assestandosi su un modello di cooperazione volontaristica (l'unione dei Comuni ex art. 32 TUEL) che limita l'obbligo di gestione associata alle nove funzioni fondamentali.

Inoltre, nei diversi interventi di aggiustamento del modello di cooperazione intercomunale non è mai stato abbandonato lo schema, alternativo all'Unione, della cooperazione di tipo «pattizio» realizzabile – anche in modo differenziato, per singole funzioni amministrative – mediante la convenzione ex art. 30 TUEL. Solo con gli ultimi interventi, tuttavia, è stato previsto che le convenzioni debbano comprovare il conseguimento, entro il primo triennio, di significativi livelli di efficacia ed efficienza gestionale, affidandone la verifica al Ministero dell'Interno, che ha anche il potere di obbligare i Comuni ad attivare una gestione di tipo unionale.

Sul piano dell'autonomia finanziaria, né l'Unione né la convenzione sono state configurate come strumenti dotati di particolari poteri di affrancamento dal sistema dei trasferimenti, e pertanto appaiono ancora piuttosto deboli per contribuire all'affermazione del federalismo fiscale. Le convenzioni ex art. 30 TUEL lo sono strutturalmente, data la loro natura di alleanza meramente contrattuale, de-strutturata ed episodica, che impedisce di per sé il sorgere di soggettività tributaria o comunque impositiva; ma nemmeno alle unioni dei Comuni il legislatore ha conferito potestà impositiva, posto che la legge ancora prevede che a esse competa soltanto il gettito delle tasse, delle tariffe e dei contributi sui servizi che amministrano.

Nello specifico delle unioni di Comuni, inoltre, la spettanza del gettito dei tributi, che però vengono applicati e riscossi dai singoli Comuni aderenti, comporta l'insorgenza di un'obbligazione di trasferimento finanziario da parte dei Comuni all'Unione. Di per sé, la mancata soggezione delle unioni di Comuni al patto di stabilità potrebbe agevolare l'efficacia di una misura che scinde, in questo modo, la responsabilità dell'entrata (ai Comuni) dalla responsabilità di spesa (all'Unione); tuttavia, il legislatore non ha esonerato dal patto i trasferimenti dai Comuni all'Unione, e pertanto gli effetti di semplificazione che sarebbero derivati dalla centralizzazione della spesa presso le unioni sono, nei fatti, totalmente sterilizzati.

Diverso sarebbe se all'Unione venisse riconosciuta potestà impositiva in luogo di quella esercitata ordinariamente dai Comuni: in quanto ente locale autonomo (ancorché derivante da un patto associativo), l'Unione potrebbe così emancipar-

si dai trasferimenti comunali e operare in piena potestà di autodeterminazione delle politiche di intervento[9].

■ *Le Province*

Fin dalla «lettera all'Italia della BCE» del 2011, una pesante campagna mediatica di tipo denigratorio, nonché l'oggettiva proliferazione delle amministrazioni provinciali negli ultimi dieci-quindici anni[10], ha confinato l'ente di più antica tradizione amministrativa italiana in un sistematico «occhio del ciclone».

Le iniziali velleità di soppressione delle Province per via legislativa ordinaria, manifestate dal D.L. n. 138/2011, si sono dapprima tradotte in «riordino», con il D.L. n. 95/2012, e infine, dopo la citata bocciatura della Corte costituzionale, in una riconfigurazione del loro ruolo istituzionale e della *governance* che però ha un orizzonte di sopravvivenza piuttosto «corto», come chiaramente è affermato dal combinato disposto della legge n. 56/2014 e dalla riforma costituzionale in discussione in Parlamento (A.S. 1429).

Analogamente a quanto si è verificato per le forme associative dei Comuni, anche per le Province – accanto alla tensione sulla riforma ordinamentale – proprio negli anni di prima applicazione della legge n. 42/2009 il Governo ha adottato una sistematica riduzione dei trasferimenti finanziari, che ha condotto le attuali amministrazioni di area vasta a una situazione assai prossima a un generalizzato dissesto.

Come autorevolmente affermato[11], la nozione di «autonomia finanziaria» è cambiata con la modifica dell'art. 119 della Costituzione operata dalla riforma

[9] L'esperienza applicativa delle unioni di Comuni in Piemonte è stata molto ben rappresentata nella ricerca *Unioni in luce* realizzata da ANCI Piemonte nel 2011 (http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdSez=808495&IdDett=39819).

[10] L'annosa *questione delle Province* è ben sintetizzata – per i suoi aspetti più recenti – da A. BARBERA, *Da un regionalismo insincero a un federalismo preso sul serio?,* in «Quaderni costituzionali», 2012, n. 10 (http://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/it/c/document_library/get_file?uuid=50809d1e-c3a5-4ea8-b959-a68c5458aa69&groupId=10157).

[11] La sentenza della Corte costituzionale n. 37/2004 recita infatti che: «Il sistema finanziario e tributario degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Esso considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma); hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma). Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono – vale a dire devono consentire – agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quar-

del Titolo V. Il vecchio testo della Costituzione non precisava se l'autonomia finanziaria delle Regioni si riferisse alle entrate, alle spese o ai saldi di bilancio, e – soprattutto – la sottoponeva al limite superiore della legge ordinaria dello Stato. Il nuovo testo dell'art. 119, invece, precisando che l'autonomia finanziaria riguarda sia l'entrata sia la spesa, estende un'autonomia così ampia non solo alle Regioni, ma anche espressamente agli enti locali.

In pura teoria, il nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione avrebbe potuto quindi legittimare l'impianto di tanti sistemi di finanza «autonoma»[12] quanti sono i livelli del governo locale. E, nello specifico delle Province, il sistema anteriore alla riforma aveva le caratteristiche tipiche di un sistema di finanza derivata[13] e basata sui trasferimenti dello Stato e delle Regioni.

Proprio nel 2010, invece, è iniziata la riduzione dei trasferimenti regionali alle Province, in coincidenza con l'approvazione dei primi decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale. La riduzione dei trasferimenti ha riguardato sia le somme trasferite per l'erogazione di servizi ai cittadini, sia le entrate da trasferimenti regionali e quelle necessarie per sostenere le spese di funzionamento della macchina burocratico-amministrativa applicata alle funzioni delegate o conferite dalla stessa Regione alle Provincee. Solo la formazione professionale, materia per la quale non è comunque stata prevista la fiscalizzazione, è rimasta stabile nell'ammontare dei trasferimenti.

In termini macro-finanziari, a partire dal 2010 si è anche registrata la diminuzione percentuale delle riscossioni sugli impegni, e pertanto la crescita – inversamente proporzionale – dei crediti delle Province verso la Regione che hanno raggiunto quota 753 milioni di euro.

---

to comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma)». Si veda anche P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, cit., p. 1431 e ss.

[12] Pur nei ben noti e non dimenticabili limiti della prescritta «armonia con la Costituzione, e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» di cui al secondo comma e i nuovi, ulteriori limiti del «rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» e del contributo da dare per «assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», introdotti dalla legge costituzionale n. 1/2012 che ha inserito nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio. Sulla dimensione effettiva dell'autonomia finanziaria, si veda anche A. BRANCASI e F. MERLONI, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali,* in «Le Regioni», 2009, n. 1, p. 14 e ss.

[13] Si veda M. DI BARI, *L'autonomia economico-finanziaria degli enti locali. Analisi del nuovo dettato dell'art. 119 Cost.,* in «Diritto.it», 2013 (http://www.diritto.it/docs/35580-l-autonomia-economico-finanziaria-degli-enti-locali-analisi-del-nuovo-dettato-dell-art-119-cost).

Nel prospetto che segue vengono analizzati i principali indicatori di sintesi del periodo osservato relativamente alle otto Province del Piemonte.

Indicatori di sintesi del periodo 2009-2010

■ *Risorse regionali complessivamente trasferite alle Province*
Nel 2009 le risorse destinate agli investimenti sono diminuite di circa 15 milioni e mezzo di euro, mentre sono aumentate le risorse destinate alle spese correnti, in termini di competenza, di oltre 37 milioni e mezzo di euro. Nel 2010 le risorse regionali complessivamente trasferite sono diminuite di circa 49 milioni di euro (–9 per cento), di cui 33,4 milioni di risorse correnti (–7 per cento) e 15,7 milioni di risorse per investimenti (–32 per cento).

■ *Peso complessivo dei trasferimenti sul totale delle entrate*
Nel 2009 il peso complessivo dei trasferimenti regionali sul totale delle entrate provinciali è aumentato di oltre 3 punti percentuali, raggiungendo il 47,6 per cento del totale, il 49,4 per cento per la sola parte relativa alle spese correnti. Nel 2010, invece, si è registrata un'inversione di tendenza con la diminuzione di oltre 4 punti rispetto al 2009, passando dal 47,6 al 43 per cento del totale, mentre per la sola parte relativa alle entrate correnti il calo è stato dal 49,4 al 47,3 per cento.

■ *Variazioni degli importi per materia*
Nel 2009, in tutti i principali settori di attività svolti dalle Province a seguito del decentramento regionale, si sono riscontrati aumenti di lieve entità nelle risorse messe a disposizione, in particolare per la viabilità e per l'istruzione, a eccezione della formazione professionale, le cui risorse sono rimaste stabili. Nel 2010, in tutti i principali settori di attività svolti dalle Province a seguito del decentramento, si è riscontrata una diminuzione, sia pure di diversa entità, dei mezzi regionali messi a disposizione. Particolarmente rilevanti le contrazioni delle risorse per la viabilità (–60 per cento), per i servizi sociali (–16 per cento), per il lavoro (–20 per cento) e per l'istruzione (–11 per cento), nonché per gli interventi a favore dei giovani, le cui risorse si sono ridotte a quasi un quarto di quelle dell'anno precedente.

■ *Il peso finanziario della «macchina» provinciale*
Nel 2009 sono diminuite le risorse trasferite per il funzionamento della «macchina» provinciale impiegata nell'esercizio delle funzioni decentrate, pari al 4,74 per cento del totale. La riduzione è proseguita nel 2010 (–4,6 per cento).

■ *La differenza tra impegni e liquidazioni*
Nel 2009 all'incremento delle somme di parte corrente che la Regione si è impegnata a trasferire, ha corrisposto una diminuzione di quelle effettivamente erogate, per cui il debito regionale nei confronti delle otto Province, per le spese sostenute negli anni 2009 e precedenti, è salito a 659 milioni e mezzo di euro. Nel 2010 la quota delle somme di parte corrente riscosse, rispetto a quelle ac-

certate come dovute dalla Regione, è stata di poco più del 30 per cento contro il 34,8 per cento del 2008; per cui il debito regionale nei confronti delle otto Province, per le spese sostenute negli anni 2010 e precedenti, è salito nel 2010 a 753 milioni e mezzo di euro, aumentando di ulteriori 100 milioni circa rispetto all'anno precedente.

■ *Le risorse trasferite per investimenti*

Le risorse regionali destinate nel 2010 agli investimenti provinciali sono ammontate a circa 34 milioni di euro, con una diminuzione, rispetto all'anno precedente, di 15,7 milioni di euro (– 31,5 per cento). Tale diminuzione, che ha confermato l'andamento degli anni precedenti, è stata determinata sostanzialmente da un rilevante calo dei finanziamenti regionali alle Province per il piano della viabilità (–7 milioni rispetto all'anno 2009) e per i trasporti (–5,2 milioni) nonché da un lieve calo negli altri settori, mentre sono rimaste stabili le risorse di investimento trasferite per l'edilizia scolastica. Su un arco temporale più ampio, si è osservato come gli investimenti provinciali finanziati con risorse regionali abbiano subito, a partire dal 2002, una contrazione che ha fatto scendere il peso del supporto regionale agli investimenti provinciali a un valore inferiore al 20 per cento.

Anno	*Ammontare delle risorse regionali trasferite per investimenti (milioni)*	*% sul totale degli investimenti provinciali*
2003	155,5	35,02
2004	218,8	53,9
2005	47,2	13,29
2006	67,4	22,4
2007	84,0	40,2
2008	65,5	32,9
2009	49,9	35,5
2010	34,2	19,6

■ *I trasferimenti di parte corrente*

Anche per quanto riguarda le risorse correnti trasferite alle Province, nel 2010 si è registrata una diminuzione rispetto all'anno 2009; l'ammontare complessivo è stato di 447,7 milioni di euro, con un calo, rispetto all'anno precedente, di 33,4 milioni di euro, cioè quasi del 7 per cento. Su un arco temporale più ampio, l'analisi dei dati degli ultimi otto anni fa emergere che nel 2010 le somme per spese correnti che la Regione ha formalmente destinato, complessivamente, alle otto Province hanno fatto registrare una netta inversione di tendenza, tenuto conto del fatto che negli ultimi due anni era stato riscontrato un incremento anche sensibile, con valori mediamente superiori al 10 per cento. Di conseguenza, la quota delle risorse correnti provenienti dalla Regione sul totale di quelle a disposizione delle Province ha subito un ridimensionamento, passando dal 49,4 al 47,3 per cento.

Anno	*Ammontare delle risorse regionali trasferite per spese correnti (milioni)*	*% sul totale delle entrate correnti provinciali*
2003	387,0	43,84
2004	429,3	45,18
2005	397,0	43,64
2006	392,3	43,86
2007	384,8	43,07
2008	443,4	46,3
2009	481,2	49,4
2010	447,7	47,3

■ *I trasferimenti regionali alle singole Province*

A fronte dell'andamento complessivo dei trasferimenti regionali accertati nel 2010, che segnala una diminuzione del peso delle risorse regionali nei bilanci provinciali, l'andamento delle risorse trasferite si è presentato in termini articolati e non omogenei nelle diverse Province. In particolare, è risultato che:

- con riferimento al complesso delle risorse (di investimento e correnti), in tutte le Province, eccetto Biella (che ha visto incrementati però i soli trasferimenti correnti), si è riscontrata una contrazione dei trasferimenti regionali; Asti e Vercelli hanno registrato un lieve incremento di risorse correnti, non compensato dalla riduzione delle risorse di investimento; al contrario, Torino ha registrato un incremento di risorse di investimento non compensato dal calo delle risorse correnti;
- i dati che riguardano specificamente le risorse per investimenti indicano che solo Torino ha fruito di maggiori somme rispetto all'anno precedente (+6,7 milioni); particolarmente rilevante il calo a Cuneo (–8,2 milioni); tali variazioni si riferiscono al settore della viabilità;
- dall'esame dei soli trasferimenti regionali per spese correnti risulta un incremento per le sole Province di Biella (+3,7 milioni), Vercelli (+1,9 milioni) e Asti (+0,4 milioni); tali variazioni si riferiscono ai settori della formazione professionale e del lavoro. Per le altre Province la contrazione rispetto al 2009 si è presentata in termini più significativi per Torino (–22 milioni con riferimento ai settori della viabilità, del lavoro, dei servizi sociali e delle politiche giovanili) e per il Verbano-Cusio-Ossola (–6 milioni con riferimento ai settori della formazione professionale e della viabilità).

Per quanto riguarda invece la distribuzione dei trasferimenti regionali sui diversi territori provinciali, sono significativi i dati relativi alla media per abitante delle sole risorse correnti regionali trasferite[14]. In proposito si rileva per l'anno 2010 che, a fronte di un valore medio su tutto il territorio regionale di 104,3 euro per abitante, i diversi valori provinciali sono stati compresi tra gli 84,78 euro per Novara e i 125,15 euro per Asti, riducendo sensibilmente la forbice tra le

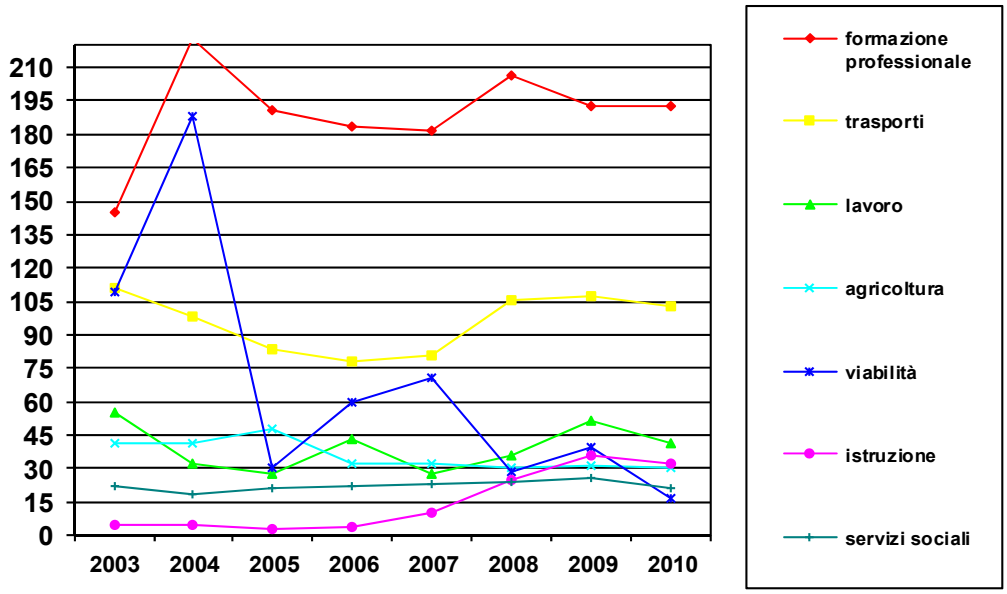
[14] L'analisi della distribuzione territoriale delle risorse di investimento risponde necessariamente a differenti criteri, perlopiù legati a scelte di realizzazione di singole opere.

diverse Province che nell'anno precedente, a fronte di una media regionale di 112,10 euro, oscillavano tra gli 87,94 euro per Novara e i 224,23 euro per il Verbano-Cusio-Ossola.

■ *Le materie alle quali le risorse sono state destinate*

Considerando le sole materie per le quali l'ammontare dei trasferimenti regionali alle Province ha assunto una dimensione significativa (oltre i 5 milioni di euro annui per il complesso delle otto Province), si rileva che la destinazione delle risorse regionali trasferite nel 2010 ha riguardato in modo prevalente funzioni relative alla qualificazione delle risorse umane (formazione professionale e istruzione) e al loro inserimento lavorativo, nonché quelle per i servizi locali di trasporto, rispetto a quelle destinate ad altre infrastrutture e servizi.

Le principali funzioni alle quali sono destinate le risorse trasferite dalla Regione
(milioni di euro)



In particolare, come si vede dal grafico:

- la parte più rilevante dei trasferimenti regionali ha continuato a essere quella per la formazione professionale; le risorse destinate a tale settore di attività sono rimaste sostanzialmente stabili rispetto al 2009 (+0,21 per cento), per un ammontare di circa 192 milioni e mezzo di euro, risalendo al 40 per cento del totale delle risorse trasferite dalla Regione (come nel 2008);
- oltre il 21 per cento del totale delle risorse trasferite dalla Regione (quota lievemente superiore a quella dell'anno precedente) è stato destinato alle funzioni relative al trasporto locale, per le quali si è registrato un lieve decremento rispetto all'anno 2009, con risorse passate da 107,3 a 102,8 milioni di euro nel 2010 (–4,2 per cento);
- i restanti trasferimenti regionali riguardano principalmente sei altre materie gestite dalle Province per effetto del decentramento; tali trasferimenti,

che sono tutti diminuiti nel 2010 rispetto al 2009, sono destinati, in ordine decrescente di entità di risorse:
- *al lavoro*, le cui risorse provenienti dalla Regione sono diminuite di circa 10 milioni di euro (–19,6 per cento), passando da 51,8 milioni nel 2009 a 41,6 nel 2010, pari all'8,6 per cento del totale dei trasferimenti regionali (nel 2009 erano il 9,7 per cento);
- *all'istruzione*, per la quale si è riscontrato un decremento di circa 4 milioni di euro (–10,9 per cento) che ha interessato quasi esclusivamente le risorse destinate alle spese correnti; complessivamente, le risorse che le otto Province ricevono dalla Regione per l'istruzione ammontano a 32,3 milioni (6,7 per cento del totale) contro i circa 36,2 milioni del 2009 (6,8 per cento del totale);
- *all'agricoltura*, le cui risorse trasferite sono diminuite di circa 1 milione di euro (–3,25 per cento), passando da 31,6 milioni di euro (5,97 per cento del totale) a 30,6 milioni di euro (6,3 per cento del totale); occorre peraltro considerare che per tale materia le Province gestiscono moltissimi procedimenti per l'erogazione di rilevanti risorse (nell'ordine di decine di milioni di euro all'anno) liquidate tramite un apposito organismo (AGEA) e che quindi non transitano nei bilanci provinciali;
- *ai servizi sociali*, per i quali si è riscontrato un decremento di circa 4 milioni di euro (–15,9 per cento) che ha interessato quasi esclusivamente le risorse destinate alle spese correnti; complessivamente, le risorse che le otto Province ricevono dalla Regione per i servizi sociali ammontano a 21,5 milioni (4,4 per cento del totale) contro i circa 25,5 milioni del 2009 (4,8 per cento del totale);
- *alla viabilità*, per la quale si è registrata nel 2010 una rilevante diminuzione delle risorse messe a disposizione dalla Regione (–58,96 per cento), passate da complessivi 39,9 milioni nel 2009 (7,52 per cento del totale dei trasferimenti) a 16,3 milioni nel 2010 (3,4 per cento); il calo ha interessato sia la parte corrente di tali risorse (–16,5 milioni di euro, peraltro corrispondenti all'entità di un eccezionale incremento dell'anno precedente, per interventi a causa delle particolari nevicate), sia la parte per investimenti (–6,8 milioni di euro);
- *all'ambiente*, le cui risorse hanno registrato una lievissima diminuzione nel 2010 rispetto all'anno precedente (–3,69 per cento), passando da circa 6 milioni a circa 5,7 milioni (confermandosi all'1,2 per cento del totale dei trasferimenti regionali).

■ *I diversi canali per il trasferimento di risorse regionali alle Province*

Le analisi condotte hanno considerato, come già negli anni precedenti, i diversi stanziamenti tramite i quali la Regione provvede all'erogazione di risorse alle Province[15]. Per quanto riguarda in particolare la parte dei trasferimenti conte-

[15] Tali stanziamenti sono considerati in tre differenti articolazioni: 1) **i fondi regionali per il decentramento**, con i quali la Regione – con riferimento a quanto previsto nell'art. 10 della l.r. n. 34 del 1998 («Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della

nuta nel fondo per il decentramento relativo alle spese di funzionamento connesse all'esercizio delle nuove funzioni, si evidenzia che l'ammontare di tali risorse ha assunto, nel 2009-2010, una dimensione sempre più limitata.

Anno	*Somme destinate alle spese di funzionamento (milioni)*	*% sul totale delle somme trasferite per l'esercizio delle funzioni*
2003	28,32	5,22
2004	29,42	4,54
2005	29,70	6,69
2006	28,03	6,10
2007	27,76	5,92
2008	27,00	5,30
2009	25,2	4,74
2010	24,02	4,9

L'inadeguatezza della dimensione percentuale di tali somme (rispetto agli ordinari valori propri di qualsiasi amministrazione, pubblica o privata) destinate a sostenere costi generali per poter svolgere le nuove funzioni attribuite, nonché l'incertezza sul loro ammontare, che invece dovrebbe essere quantificato in modo stabile per consentire il loro corretto impiego in fattori produttivi che comportano spese fisse (ad esempio, utilizzo di risorse di personale), hanno manifestato l'esigenza di una revisione delle modalità per la definizione e l'attribuzione di tale tipo di risorse. Tale esigenza, evidente già nel 2010, avrebbe dovuto essere compensata con la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali a partire dal 2013. Ma la fiscalizzazione, prevista dal d.lgs. n. 68/2011 di attuazione della legge n. 42/2009, in Piemonte non è mai stata attuata.

Regione e degli Enti locali») – assicura annualmente alle Province e agli altri enti locali destinatari di funzioni conferite con le leggi n. 17/1999, n. 44/2000 e n. 5/2001, una somma complessiva per il decentramento delle funzioni; essa è articolata in due parti: una destinata, senza vincoli quantitativi per le singole materie, alle «spese di funzionamento connesse all'esercizio delle nuove funzioni»; l'altra, «per l'esercizio delle nuove funzioni» (cosiddette spese di intervento), quantificata e destinata specificamente con riferimento ad alcune materie, tra le molte conferite con le leggi regionali n. 44/2000 e n. 5/2001, quali politiche sociali, cultura, piccoli interventi di edilizia scolastica; 2) **i trasferimenti di settore**, previsti da tutta una serie di altre singole leggi ovvero da deliberazioni regionali, che le Province devono destinare allo svolgimento di specifiche attività comprese in materie conferite, secondo vincoli definiti in varia misura dalla Regione stessa, anche con riferimento a puntuali modalità di impiego; una quota rilevante di tali trasferimenti di settore è alimentata da risorse dell'Unione europea, in particolare in attuazione dei programmi dei fondi strutturali che investono materie conferite alla Provincia; 3) **singoli trasferimenti per contributi a specifiche iniziative e attività**, riferite a funzioni e compiti di cui la Regione è rimasta titolare, che riguardano specifici progetti per la cui attuazione la Regione coinvolge le Province (quasi in una sorta di «avvalimento»), secondo modalità che prevedono l'assegnazione a esse di risorse finanziarie.

■ *Le risorse impegnate dalla Regione e quelle effettivamente erogate*
Le analisi e le indicazioni finora illustrate si riferiscono esclusivamente ai dati relativi alla parte di «competenza» dei consuntivi delle otto Province; esse riflettono cioè le somme che tali enti hanno accertato come crediti in relazione a quanto la Regione si è impegnata, con atti formali, a erogare alle Province per l'esercizio delle funzioni decentrate e per altre iniziative.

È tuttavia assai significativo considerare, accanto a tali dati, anche quelli che riguardano le somme, in particolare le somme destinate a spese correnti che sono state effettivamente erogate dalla Regione alle otto Province nell'anno 2010 e in quelli precedenti[16]. Dai dati dei conti consuntivi delle otto Province relativi agli ultimi anni emerge che l'effettivo flusso delle risorse con le quali la Regione ha finanziato tali enti per svolgere i compiti attribuiti è caratterizzato da una differenza assai rilevante rispetto agli importi accertati.

Le riscossioni effettuate dalle Province in conto capitale nel 2010 (tra residui e competenza) sono state pari a poco più di 75 milioni di euro su di un accertamento complessivo di 356 milioni, cioè il 21,07 per cento, oscillante tra il 42,43 per cento di Asti e il 12,25 per cento del Verbano-Cusio-Ossola.

Per la parte corrente, invece, le Province hanno accertato entrate regionali (tra residui e competenza) per 1.078 milioni di euro, ma hanno riscosso solo 324,7 milioni di euro; l'ammontare di quanto riscosso rappresenta cioè solo il 30,12 per cento delle somme accertate, oscillante tra il 41,14 per cento di Asti e il 24,64 per cento di Torino.

Per la parte corrente è significativo esaminare anche l'andamento, nel tempo, del fenomeno considerato. Le analisi condotte dal 2003 al 2010 hanno messo in evidenza che, a fronte di un lieve incremento, di anno in anno, degli importi accertati come dovuti dalla Regione per ciascun esercizio in relazione ai compiti

[16] Occorre in proposito tenere conto che normalmente le somme di competenza, cioè quelle che risultano accertate nei consuntivi provinciali, in quanto per esse la Regione si è impegnata all'erogazione, non coincidono, nel loro ammontare, con quelle effettivamente trasferite nei bilanci provinciali. Infatti i tempi necessari a realizzare nel corso dell'anno i servizi che corrispondono alle funzioni trasferite comportano ordinariamente la formazione di residui attivi, cioè di crediti delle Province per le somme dovute dalla Regione in relazione ai servizi decentrati svolti nel precedente esercizio e pagati in quello immediatamente successivo; ciò può verificarsi in particolare per le somme, assai rilevanti, provenienti dai fondi dell'Unione europea, che, come è noto, sono soggette a complessi meccanismi di rendicontazione. Tali residui non creano particolari problemi quando gli effettivi trasferimenti di risorse avvengono nei primi mesi dell'esercizio successivo a quello in cui i servizi sono stati svolti; e ciò in quanto in tali casi è possibile riscontrare, nei dati a consuntivo dei singoli esercizi finanziari, una sostanziale corrispondenza tra l'ammontare degli accertamenti e delle riscossioni, salvaguardando nella sostanza gli equilibri di bilancio conseguenti al fatto che i servizi attivati e i loro costi sono effettivamente sostenuti dalle Province con i mezzi incassati dalla Regione. Diversa si presenta la situazione illustrata in questa nota.

trasferiti alle Province, le relative riscossioni rese possibili di anno in anno, in conto residui e competenza, sono sempre state inferiori agli importi accertati. La percentuale del riscosso rispetto all'accertato si è attestata su valori sempre più bassi, di anno in anno (eccetto che nell'anno 2007), incrementando in tal modo nel tempo i residui attivi delle Province e il corrispondente ammontare dei debiti della Regione.

Dai dati riportati emerge che l'entità dei residui attivi provinciali, per la sola parte corrente, è venuta via via assumendo una dimensione preoccupante; infatti il debito regionale nei confronti delle otto Province, di entità pari a 283,6 milioni di euro nell'anno 2003, è salito tre anni dopo, nel 2006, a 524,2 milioni di euro, ridiscendendo nell'anno 2007 – a seguito della prima denuncia del fenomeno da parte dell'Unione delle Province Piemontesi – a 484 milioni. Dall'anno 2008 la dimensione dei residui attivi delle Province nei confronti della Regione è nuovamente salita e nel 2010 si attesta su valori di 753,3 milioni di euro.

Si tratta di una somma di considerevole entità – corrispondente, tra l'altro, al 79,6 per cento delle entrate annuali di parte corrente delle otto Province piemontesi – che anno dopo anno ha pregiudicato il regolare funzionamento delle loro finanze e, conseguentemente, l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

■ *Le Città metropolitane*

Con un'intenzione diametralmente opposta a quella che ha riguardato le Province, il legislatore nazionale ha più volte tentato – riuscendoci con la legge n. 56/2014 – di istituire le Città metropolitane nei dieci principali capoluoghi di regione, affidando a tali enti di nuova istituzione una delicata missione di rilancio della competitività economica nelle aree a più forte concentrazione demografica. Al pari delle unioni di Comuni, le Città metropolitane sono state individuate come strumenti entificanti di cooperazione tra le municipalità, e quindi come enti istituzionali a rappresentatività democratica indiretta[17].

Nel quarantennale dibattito italiano sulle Aree e sulle Città metropolitane si è assistito a riflessioni numerose e approfondite sugli aspetti geografici e socio-economici del tema: riflessioni il più delle volte orientate a sostenere una necessità delle Città metropolitane che è oggettivamente difficile da smentire. Tuttavia, quando si è trattato di passare dal concetto di Città metropolitana alla sua concezione in concreto, tutti i modelli legali proposti dal legislatore nazio-

[17] C. DEODATO, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, 8 ottobre 2012 (http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/DEODATO_Citt%C3%A0_metropolitane_con_note.pdf).

nale (prima di quello introdotto dalla legge n. 56/2014) hanno fallito[18], forse perché essi sono stati costruiti sulla base di modelli di *competizione* fra enti territoriali e non su modelli di *cooperazione*. Vale la pena, a questo riguardo, di riesaminare tali modelli per coglierne i principali punti di debolezza.

Sul piano della legislazione primaria dello Stato, dal 1990 al 2012 erano stati tipizzati tre diversi schemi legali per la delimitazione delle aree e per la costituzione delle relative Città metropolitane, nel tentativo di attuare (dal 2001 in poi) la modifica dell'art. 114 della Costituzione, che ne aveva previsto l'inserzione tra gli elementi costitutivi della Repubblica al pari dei Comuni, delle Province, delle Regioni e dello Stato.

I primi due modelli di Città metropolitana, descritti nel Testo Unico degli Enti Locali (2000) e nella legge n. 42/2009 intendevano instaurare entrambi un sistema di cooperazione di tipo «verticale», cioè volto alla creazione di un nuovo ente locale mediante cessione di sovranità dai soggetti costituenti. Ma l'entificazione era, in entrambi i casi, il risultato di un processo genetico volontario, non predeterminato negli esiti, nonché ad applicazione graduale e progressiva.

Il Testo Unico degli Enti Locali offriva infatti ai territori metropolitani tre alternative possibili: 1) la sola delimitazione dell'Area metropolitana, senza quindi la costituzione di enti derivati; 2) la costituzione di meri ambiti sovra-locali di cooperazione privi di personalità giuridica autonoma; 3) la costituzione della Città metropolitana «per determinate materie».

Per ognuna delle alternative (e anche ai meri fini della delimitazione), il modello imponeva comunque che sussistessero la contiguità territoriale e un rapporto di stretta integrazione fra i Comuni, tanto sul piano dello sviluppo urbanistico quanto in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni più latamente culturali. Nel vecchio modello del Testo Unico, quindi, i confini dell'Area metropolitana potevano non coincidere con quelli delle strutture, degli ambiti sovra-locali o dell'ente Città metropolitana.

La norma prevedeva inoltre che la nascita della Città metropolitana comportasse un effetto di «ritaglio territoriale» tra la Provincia «dante causa» e il nuovo

[18] In Piemonte la prima delimitazione dell'area metropolitana torinese risale al 1972, e secondo la Regione Piemonte doveva comprendere il territorio di 54 comuni. Con il successivo atto di indirizzo del 1995, la stessa Regione aveva poi indicato un nuovo perimetro dell'area, ridotto al territorio di 33 comuni. Il Piano Territoriale di Coordinamento, adottato per la prima volta nel 1999 dalla Provincia di Torino, aveva poi ulteriormente ridotto l'ambito territoriale dell'area metropolitana a 16 comuni limitrofi al capoluogo regionale. Fra il 2000 e il 2004 è stata inoltre attiva una Conferenza Metropolitana Torinese, formata su base volontaria da 38 Comuni: nelle intenzioni dei promotori, essa doveva divenire una sede stabile di confronto tra le amministrazioni locali, per mettere in comune i problemi e ricercare soluzioni congiunte. Nel 2008, ancora, è stato istituito un Tavolo Metropolitano formato da 17 comuni al fine di affrontare i temi del governo locale di rilevanza intercomunale.

ente; l'effetto si sarebbe determinato dal momento in cui la Città metropolitana avesse acquisito le funzioni della Provincia nel territorio in essa compreso. Il modello, infine, non prevedeva *ope legis* l'attribuzione alla Città metropolitana di funzioni ulteriori rispetto a quelle acquisite per «ritaglio» dalla Provincia, confermando con ciò le caratteristiche di ente derivato, privo cioè di competenze originarie.

Sul piano del processo costitutivo, un aspetto non secondario di quella disciplina era la previsione di un referendum approvativo in ogni comune prima dell'istituzione del nuovo ente; costituzione che sarebbe avvenuta solo al termine del processo e con una legge dello Stato.

Su quel modello, mai attuato in alcuna parte d'Italia, si è inserito il quadro costituzionale riformato con la legge costituzionale n. 3/2001. La riforma ha inserito nella Costituzione la Città metropolitana a fianco di Comuni, Province, Regioni e Stato, e ha pertanto reso questo tipo di ente un elemento costitutivo della Repubblica, nonché formalmente equiordinato rispetto agli altri enti locali secondo il dettato dell'art. 114 della Costituzione La Città metropolitana ha smesso quindi di essere un semplice strumento di cooperazione e un ente «derivato» per diventare invece (nelle intenzioni del legislatore costituzionale) un ente pienamente autonomo, con funzioni originarie e non più ottenute per ritaglio da altri livelli di governo.

Il sostanziale cambiamento di natura ha reso pertanto obsolete nei fatti le previsioni «elastiche» e «progressive» del modello di Città metropolitana offerto dal Testo Unico degli Enti Locali, e ha, di conseguenza, aperto la strada alla revisione dello schema legale previsto a livello legislativo ordinario.

Dopo otto anni dalla modifica del Titolo V, la disposizione costituzionale è stata poi attuata dalla legge sul federalismo fiscale del 2009, mediante una norma (l'art. 23) che però è stata espressamente dichiarata «transitoria» dal legislatore, in quanto valida fino all'entrata in vigore di una (futura, e mai approvata finora) legge organica di riforma del Testo Unico degli Enti Locali.

Data la transitorietà della disciplina, anche il modello di Città metropolitana che essa offriva era stato previsto come transitorio, così come transitori erano gli organi, che duravano in carica fino all'insediamento degli organi definitivi che sarebbero stati regolati dalla suddetta legge organica. La normativa del 2009 era di gran lunga più rigida e codificata della precedente poiché, nei fatti, puntava alla trasformazione *ipso facto* in Città metropolitane dei più grandi comuni capoluogo di regione, con l'attribuzione a essi di uno status migliorativo e di un ordinamento differenziato rispetto alle altre grandi città non di tipo metropolitano. La differenziazione nello status consisteva sostanzialmente nell'inglobare entro i limiti delle cinte daziarie del capoluogo anche i poteri delle Province, senza necessariamente coinvolgere i Comuni limitrofi nel processo costitutivo o adesivo alla Città metropolitana.

Nemmeno questo secondo modello è stato mai realizzato in alcuna parte d'Italia, sebbene nelle aree metropolitane di Milano e di Venezia siano state avviate procedure istitutive che tuttavia non sono arrivate a conclusione. Tali esperimenti avevano alcune caratteristiche simili, tra cui: 1) l'articolazione della *governance* sui tre livelli (Città metropolitana/Comuni/Municipi); 2) l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano; 3) l'elezione indiretta (tra i consiglieri metropolitani) del presidente del consiglio metropolitano; 4) la presenza di una seconda assemblea oltre al consiglio metropolitano, sul modello della conferenza dei sindaci con funzioni consultive.

La mancata attuazione del modello prefigurato dalla legge n. 42/2009 ha rappresentato un nuovo fallimento nei tentativi di semplificare il quadro di cooperazione istituzionale del governo locale nelle grandi conurbazioni del Paese. La perdurante inattuazione del dettato costituzionale introdotto nel 2001 ha quindi portato a un tentativo ancora più radicale, che si è concretizzato con il «Decreto salva-Italia» del 2011 e con la «spending review» del 2012, entrambi proposti dal Governo Monti.

Nel periodo di maggiore aggressività della speculazione internazionale contro l'Italia, in nome del risparmio nella spesa pubblica le due riforme hanno previsto una decisa semplificazione degli organi di governo delle Province, con la soppressione degli esecutivi e la sottrazione a detti enti di qualsiasi funzione amministrativa, fatta la sola eccezione delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze. Le norme prevedevano inoltre l'obbligo per le Regioni di ritrasferire ai Comuni le funzioni amministrative delle Province, ovvero di trattenerle al livello regionale qualora fosse necessitato l'esercizio unitario ai sensi dell'art. 118 della Costituzione.

La *ratio* dello svuotamento di funzioni era – con tutta evidenza – quella di anticipare la soppressione delle Province, da attuare con successiva legge costituzionale, e di realizzare un riaccentramento sul livello regionale delle funzioni relative al governo di area vasta e sovra-comunale. Il D.L. n. 95/2012 ha quindi fatto piazza pulita dei precedenti modelli di «città metropolitana» e li ha sostituiti con un modello interamente regolato dalla legge dello Stato, e che parte dall'assunto secondo cui il territorio della Città metropolitana deve coincidere in prima istanza con quello delle attuali Province soppresse. Per questo aspetto, il legislatore del 2012 non negava l'autonoma iniziativa ai Comuni che volessero deliberare l'adesione a una Provincia limitrofa, ma, di fatto, la inibiva mediante l'individuazione di una disciplina procedimentale particolarmente priva di autonomia per i Comuni.

Sul piano della *governance*, il D.L. n. 95/2012 prevedeva un consiglio eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali, nonché un sindaco metropolitano. Questi avrebbe potuto nominare un vicesindaco e attribuire deleghe ai consiglieri, ricostituendo in questo modo una sorta di organo esecutivo. Ferme queste (po-

che) regole stabilite dal legislatore, la forma di governo delle Città metropolitane prevista dal D.L. n. 95/2012 veniva poi ampiamente rimandata allo statuto dell'ente, che avrebbe dovuto essere elaborato da un organo – la Conferenza metropolitana – istituito *ex lege* e sarebbe stato composto dai sindaci dei Comuni compresi nella (futura) Città metropolitana e dal presidente della relativa Provincia.

Come riportato sopra, la tentata riforma del Governo Monti è stata poi impugnata da diverse Regioni innanzi alla Corte costituzionale, per diversi profili di incostituzionalità fra i quali la lesione delle competenze amministrative provinciali, la menomazione del potere legislativo regionale, l'uso improprio del potere sostitutivo statale e la violazione del principio di leale collaborazione. Con la sentenza n. 220 del 31 luglio 2013 la Corte costituzionale ha infine dato ragione alle autonomie locali, dichiarando incostituzionale tutto l'impianto e censurando il metodo riformatore usato dal Governo, volto a determinare un nuovo assetto ordinamentale dei poteri democratici per via di decreto legge o, comunque, di legislazione emergenziale.

All'indomani dell'arresto giurisprudenziale, come noto, il Governo ha promosso il quarto modello di Città metropolitana, all'interno di un intervento di riordino complessivo che è stato poi varato con la legge n. 56/2014, anticipando la riforma costituzionale che il Governo ha contestualmente approvato e rimesso anch'essa al Parlamento.

Nella legge n. 56/2014 alle Città metropolitane vengono attribuite significative finalità istituzionali (cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee) e un nutrito elenco di funzioni fondamentali, in cui spiccano la pianificazione strategica, la regolazione dei servizi pubblici, lo sviluppo economico e sociale.

A prima vista, si potrebbe dire che nessuna delle finalità istituzionali e delle funzioni fondamentali attribuite alle nuove Città metropolitane abbia contenuti amministrativi e gestionali compatibili con le funzioni delle Province. L'aspetto non è secondario, poiché – rispetto ai precedenti modelli di Città metropolitana – ci si dovrebbe aspettare invece una qualche congruenza con le funzioni provinciali, posto che l'ente nasce al fine di sostituire la Provincia. Per questa ragione, all'elenco di funzioni fondamentali *proprie* delle Città metropolitane il legislatore ha previsto che i nuovi enti svolgano – ugualmente a titolo di funzione fondamentale – anche le funzioni delle «altre» Province (non metropolitane), nonché quelle risultanti all'esito del riordino che la legge stessa prevede per i territori non metropolitani. Si è quindi stabilito, almeno nelle astratte previsioni del legislatore, un meccanismo di successione universale dalle attuali Province ai futuri enti di governo dell'area vasta nelle maggiori aree urbane del Paese.

Analizzando nel complesso il futuro assetto delle Città metropolitane e del resto del territorio, si comprende quindi come il disegno riformatore della legge n. 56/2014 realizzi la confluenza dei precedenti tentativi di riforma su un *nuovo modello di cooperazione istituzionale*, largamente basato sulla rappresentatività democratica indiretta e che attribuisce una netta centralità di ruolo ai Comuni, sia a quelli capoluogo di regione (nelle Città metropolitane) e sia *in nuce* agli altri, se saranno capaci di realizzare attraverso le Unioni delle aggregazioni territoriali sufficientemente ampie da sostituire le Province, quando anche la riforma costituzionale dovesse essere approvata.

Il rischio di un simile modello di cooperazione è tuttavia che, a regime, esso si trasformi in *competizione tra i diversi sistemi territoriali*, che misureranno la propria capacità di attrarre risorse regionali sulla base dei loro parametri di «forza» relativa, in termini di popolazione, peso specifico delle burocrazie, quantità e varietà di funzioni gestite, e soprattutto ampiezza territoriale[19].

Guardandolo dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi pubblici locali, il disegno riformatore propone una ri-articolazione dei sistemi di erogazione su tre diverse dimensioni di scala: 1) la dimensione «di prossimità», affidata di norma alla cura delle unioni di Comuni; 2) la dimensione «metropolitana», affidata alla cura della Città metropolitana; 3) la dimensione di «area vasta» nella parte restante del territorio, che resta affidata alle Province fino a quando le unioni di Comuni non dovessero strutturarsi adeguatamente per diventare destinatarie delle funzioni oggi gestite dalle Province.

L'applicazione in concreto di questa riorganizzazione dei servizi pubblici locali non sarà semplice, soprattutto in Piemonte dove i servizi cosiddetti «a rete» (acqua, energia, trasporti, rifiuti) sono già organizzati su una scala territoriale che in alcuni casi eccede la circoscrizione provinciale e il territorio è caratterizzato da elevato policentrismo, a causa della diffusione nel tempo di politiche insediative di tipo «micro-metropolitano» attorno ad alcune medie o grandi città anche diverse dai capoluoghi di provincia. Si dovrà quindi adottare, nella riorganizzazione, un approccio più economico che giuridico-amministrativo, ricordando i postulati del *principio di ottima corrispondenza*.

[19] Sulle opportunità e sui rischi di un *federalismo competitivo,* si veda G. NAPOLITANO, *Federalismo e regime amministrativo dell'impresa*, 2005 (http://www.astrid-online.it/rassegna/I-2005/11-04-2005/13_Napolitano.pdf), in particolare laddove l'autore afferma le conseguenze che l'applicazione del principio di sussidiarietà tra i diversi livelli di governo ha avuto in Italia, nella prima fase di attuazione del Titolo V riformato: «Sul piano amministrativo, l'applicazione del criterio di sussidiarietà non conduce all'attribuzione delle competenze all'uno o all'altro livello di governo, ma alla distribuzione delle stesse, pro quota, tra i diversi poteri operanti al centro e sul territorio. Di qui, un'inevitabile tendenza alla complicazione dei procedimenti amministrativi, derivante da una predeterminazione di criteri e parametri articolata su più livelli, da una moltiplicazione di intese e concerti, da una crescita dei procedimenti composti».

Come noto, detto principio prevede che l'area territoriale in cui si estendono gli effetti di una organizzazione (pubblica o privata) coincida con la giurisdizione amministrativa di riferimento. In ambito pubblicistico, anche da questo principio la letteratura economica ha elaborato il cosiddetto «teorema del decentramento», secondo il quale – in presenza di alternative possibili – è sempre preferibile una soluzione che consenta diverse articolazioni dell'offerta di beni pubblici rispetto a una soluzione uniforme.

Sebbene una riflessione astratta sull'assetto funzionale debba partire dall'assunto «meglio soluzioni differenziate che soluzioni uniformi», è innegabile che la tendenza nella gestione delle funzioni pubbliche e nei relativi servizi – almeno negli ultimi anni – sia di segno opposto e proceda cioè verso la ri-centralizzazione con un moto ascendente. La ri-centralizzazione in ambito regionale o statale è oggi vista come sinonimo di risparmio nella spesa pubblica e di efficientamento negli standard di erogazione. L'opinione è sicuramente fondata, ma il corretto assetto delle funzioni su di un territorio deve tenere conto delle disomogeneità socio-economiche che, su quel territorio, esistono.

Di conseguenza, pur all'interno di un fenomeno di ri-centralizzazione, la determinazione dei rapporti tra politiche di area vasta e politiche di prossimità dovrebbe passare attraverso lo stabilimento di soluzioni differenziate, che evitino i fenomeni di *spillover*, tipici delle situazioni in cui gli effetti di una politica «traboccano» dalla giurisdizione di un ente. Essi si realizzano quando, cioè, i fenomeni indotti dalle politiche pubbliche non rispettano più i confini amministrativi. E quanto più il territorio è disomogeneo, tanti più effetti di *spillover* si creano quando le politiche pubbliche vengono determinate da autorità di governo troppo piccole, ovvero troppo grandi, o comunque non coincidenti con la comunità che conferisce il potere di governare.

Le soluzioni dovrebbero inoltre prediligere le grandi dimensioni territoriali, poiché è ben noto che a parametri crescenti di territorio e consistenza demografica corrisponde una crescente autonomia impositiva e finanziaria delle amministrazioni. Per contro, al diminuire del territorio e della popolazione risulta minore l'incidenza delle entrate tributarie sulle entrate correnti, quindi anche l'autonomia finanziaria. Diminuendo il territorio, si riduce infatti la capacità delle amministrazioni di far fronte alle esigenze di bilancio attraverso le entrate derivanti dalla riscossione dei tributi propri e aumenta il loro grado di dipendenza finanziaria dalle entrate derivate da trasferimenti, di parte statale e regionale.

Nelle grandi dimensioni, si riescono quindi a realizzare economie di scala che sono invece impossibili nelle aree di minori dimensioni territoriali e demografiche. In queste ultime, infatti, la minore dimensione di scala rende incomprimibili determinate soglie finanziarie minime di spesa corrente necessarie al funzionamento della «macchina» amministrativa: le cosiddette spese «interne» o «generali». Il maggiore assorbimento delle risorse finanziarie disponibili da

parte delle componenti di spesa «interna» o «generale» (spese per il personale, logistica, patrimonio, eccetera) produce direttamente, quindi, una minore capacità di spesa, sempre di parte corrente, per i servizi diretti al territorio e alla collettività amministrata.

Il nuovo modello di Città metropolitana disegnato, e finalmente istituito con la legge n. 56 del 7 aprile 2014, è ancora acerbo e non assestato nei suoi effetti, sia sul piano istituzionale che finanziario, e pertanto non è possibile valutarne l'efficacia sul piano della ripresa di una reale autonomia di indirizzo, almeno per le dieci grandi aree conurbate del Paese.

A settembre 2014, infatti, non si è ancora compiuto il processo di rinnovo della *governance,* né il riordino delle funzioni amministrative tra lo Stato, le Regioni, le (residue) Province, le Città metropolitane, le Unioni di Comuni e i Comuni singoli. Il sistema istituzionale è ancora, quindi, sottoposto a una tensione ordinamentale che inevitabilmente continua a tenere in secondo piano l'applicazione del principio di autonomia finanziaria del governo locale e, di conseguenza, l'applicazione del federalismo.