

Ddl Calderoli AS 1117 Attuazione dell'art. 119 Costituzione. Guida alla lettura e prime osservazioni

Enzo F. Russo

Capo I

CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

Art. 1. *(Ambito di intervento)*

La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, Città metropolitane e regioni e rispettando i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Disciplina altresì l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, Città metropolitane e regioni ed il finanziamento di Roma capitale.

L'art. 1 definisce l'ambito di intervento, ossia, l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Rispetto alla p. b. aggiunge "il finanziamento di Roma Capitale".

Art. 2. *(Oggetto e finalità)*

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

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

- a) autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;
- b) attribuzione di risorse autonome alle regioni e agli enti locali, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione;
- c) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:
 - 1) del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;
 - 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
- d) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- e) esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale;
- f) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

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

1) istituire tributi regionali e locali;

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

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

i) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *b*), numeri 1) e 2), essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 4;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il comma 1 ribadisce che si tratta di delega mirata ad assicurare “attraverso la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di tutti i livelli sub-centrali di governo. Il comma 2 contiene 24 lettere: per brevità tralascio di commentare le norme meno problematiche.

La lett. a) postula autonomia e responsabilità finanziaria, ma, nella realtà, alla luce di quanto segue, è poco più di un pio desiderio.

La lett. b) attribuzione di risorse autonome alle RSO e EL in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità da applicare non ai tributi propri delle regioni e delle enti locali ma a quelli dello Stato. Si tratta di comma generico ed ambiguo da meditare attentamente per quello che può riservare in sede di attuazione.

La lett. c) pone l'obiettivo del superamento graduale del criterio della spesa storica a favore: 1) del **fabbisogno standard** per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117 comma 2, lett. m) e delle funzioni fondamentali di cui allo stesso art. comma 2, lett. p)¹; 2) della perequazione delle capacità fiscali per le altre funzioni.

La lett. d) non è un esempio di chiarezza. “Rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento... significa che il coordinamento non può mettersi sotto i piedi le competenze delle regioni? Se sì, quali competenze? Quelle concorrenti o tutte? Visto che sulle competenze concorrenti si leggono affermazioni molto controverse, un po' di chiarezza non guasterebbe.

La lett. e) prevede l'esclusione di ogni **doppia imposizione**.... Un simile principio non sta in costituzione, non sta da nessuna parte se non in qualche vecchio manuale di scienza delle finanze. In fatto può essere solo fonte di contenzioso. Essendo i presupposti di imposta 3 o 4 è chiaro che tutti i sistemi tributari sono un ammasso di doppie imposizioni². La recente esperienza dell'Irap davanti alla Corte di giustizia europea evidentemente non ha insegnato niente a nessuno. Il testo aggiunge: “salvo

¹ Dico subito che tutto il testo fa un uso non appropriato del termine fabbisogno standard senza distinguere opportunamente tra i fabbisogni finanziari delle varie regioni che non possono essere standardizzati senza perdere di vista i bisogni reali della gente e i costi standard che sono auspicabili per calcolare con maggiore precisione i fabbisogni finanziari che sono dati aggregati ai vari livelli. Entrerò in maggiori dettagli più avanti.

² Ricordo al riguardo che il nostro legislatore ha rinunciato a tassare direttamente ed in modo personale il patrimonio nel suo insieme e, quindi, i presupposti si riducono a meno di quattro.

le addizionali previste dalla legge statale”. È un miglioramento ma secondo me, non basta a scongiurare i rischi suddetti.

Con riguardo alla lett. f) osservo che la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio è obiettivo fondamentale del federalismo fiscale in generale, purché correttamente applicato tra spese ed entrate locali (tributi propri in senso stretto). Pertanto parlare di **tendenziale**. Più avanti, però, in diversi casi, diventa tassativa. Il comma postula anche il criterio della **continenza** e/o della **responsabilità** nell'imposizione di tributi propri. Avrebbe un senso solo se si specificasse che esso vale soprattutto per il governo centrale che, fin qui, è l'unico che non ha dato buona prova di *self-restraint*. Non ha senso nei confronti delle regioni alla luce di tutta la costruzione giuridica che segue.

Infatti, la lett. g) limita fortemente la sovranità fiscale delle regioni. Le imposte dello Stato sono già diverse decine e tassano già tutte o quasi le basi imponibili che si possono ipotizzare. Questo punto va coordinato con il principio di cui alla lett. e). Supposto pure che si possano trovare nuove basi imponibili a livello regionale, si può ipotizzare un comportamento strategico del governo centrale, ossia, una corsa alla tassazione delle medesime, per impedire che lo facciano le regioni.

Un divieto di questo tipo ha senso solo se si parte da una situazione che preveda la suddivisione delle basi imponibili a monte. Assunti questi principi, è chiaro che il modello scelto dal governo rientra tra quelli che comprimono l'autonomia tributaria delle RSO.

Viola il principio dell'equiparazione di cui agli art. 114 e 119 comma 1.

Viola il principio del coordinamento che è tale se le parti assumono un programma comune, condiviso e liberamente scelto.

Anche la lett. h) prevede la facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali partecipazioni al gettito dei tributi e delle partecipazioni regionali. Sarà una sbornia di partecipazioni.

La lett. i) sembra affermare l'ovvio quando esclude interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo e, in ogni caso, impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo”. È ora introdotta una variante : “salvo quanto previsto dall'art. 14, comma 1 lett. d) e dell'art. 20 comma 2 terzo periodo”. Il criterio andrà a valere soprattutto per i livelli sub-centrali di governo.

La lett. l) rinvia alla previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino **modalità di accreditamento**.... questa previsione per come formulata assume il sapore di un divieto alle regioni e EL di accertare e riscuotere autonomamente i tributi propri. Sarebbe ben diverso dire che regioni e EL possono accertare e riscuotere direttamente i tributi propri...Non esclude chiaramente la possibilità ma il riferimento esplicito è alle modalità di **accredimento**...Il testo non è chiaro e sarebbe bene chiarirlo perché non si può in generale parlare di tributi propri in senso stretto se si nega ai titolari di quei tributi il potere di accertamento e riscossione dei medesimi. Vedi più avanti commento all'art. 19.

La lett. m) non è chiara in relazione alla lettera precedente. Si riferisce all'accesso all'AT e a ogni altra banca dati utile alla gestione tributaria, ma se uno prende sul serio la lettera precedente, è ragionevole pensare che si vogliano escludere i titolari sub-centrali dei tributi propri dall'attività di accertamento e riscossione. E allora?

La lett. n) si compone di due parti. Nella prima si prevedono premialità per i comportamenti virtuosi (sforzo fiscale) ma non si capisce come si intenda valutarlo seriamente se prima si esclude l'attività diretta di accertamento e riscossione delle imposte. La II parte prevede sanzioni per gli enti che non rispettano gli equilibri

economici-finanziari. Il riferimento va al Patto di Stabilità Interno. Si aggiunge come infrazione anche il mancato conseguimento dei Livelli Essenziali di Assistenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) e il mancato e/o inadeguato esercizio delle funzioni fondamentali di cui alla lett. p) del medesimo articolo.

La lett. o) vorrebbe tutelare la flessibilità del sistema tributario – articolato su un paniere di tributi - dei livelli sub-centrali di governo. Sembra evocare la sostenibilità ma non lo dice chiaramente. Di tal che occorre una scrittura più chiara del principio. Ma se uno riflette sulla storia finanziaria di questo paese, con la finanza pubblica sempre in stato di precarietà, il criterio assume il sapore di un pio desiderio. Anche qui è il governo centrale che dovrebbe darsi una regolata non tanto in termini di norme quanto di comportamenti.

La lett. p) torna a parlare di flessibilità ma questa volta riferendola a più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo **tendenzialmente uniforme** sul territorio nazionale³ – cosa alquanto improbabile in un paese con forti squilibri territoriali – tale da consentire a tutte le regioni e EL, comprese quelle a più basso potenziale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai LEP e alle funzioni fondamentali degli EL.

Vedere dopo l'ampiezza delle funzioni fondamentali. Se la flessibilità è qui riferita all'opportunità di lasciare una certa flessibilità per attività residuali, il concetto è già previsto nella flessibilità medesima e non abbisognava ulteriori precisazioni.

La lett. q) elenca una serie di obiettivi ovvi come: semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, efficienza nell'amministrazione dei tributi, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Si tratta di enunciazioni facili ma stando all'esperienza molto difficili da attuare.

La lett. r) sembra evocare la lealtà istituzionale a senso unico e impegna tutti i livelli di governo alla collaborazione per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in coerenza con i vincoli posti dall'UE e dai Trattati internazionali.

Come noto, il principio di leale collaborazione ha rilevanza più generale e non può essere inteso in modo unidirezionale.

La lett. s) Confonde tuttavia questioni di procedure di bilancio con i compiti della conferenza di coordinamento della FP che, ai sensi del successivo art. 4 , dovrebbe garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza e trasparenza – compiti che doppiano evidentemente quelli del Parlamento. In realtà vedremo che l'art. 4 parla di altre funzioni.

La lett. t) parla di razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso. La frase è di dubbio significato. È la prova provata che non si vuole prendere atto che i vari tributi dei diversi livelli sub-centrali di governo costituiscono anche essi sistemi tributari sia pure in sviluppo e che razionalità e coerenza vanno cercati anche tra i diversi sistemi tributari.

Anche la lett. u) appare ambigua e parziale quando parla di riduzione della spesa statale in misura adeguata. Sarebbe stata più pregnante e coerente con l'art. 18 un'affermazione di un criterio che postulasse, in ogni caso, riduzione della spesa statale e delle risorse strumentali ed umane corrispondente o pari all'incremento dell'autonomia di entrata delle regioni e degli EL. E' nota la difficoltà pratica di realizzare un simile obiettivo e, tuttavia, potrebbero essere i livelli di governo sub-centrale ad essere interessati ad avere un criterio del genere. La norma di attuazione di questo criterio non appare di facile formulazione e, pertanto, è alto il rischio che essa si riduca ad un pio desiderio. Vedi art. 21 del presente ddl.

³ Vedremo dopo che alla d) dell'art. 5 il vincolo è più stringente.

Ancora più evanescente è la definizione di cui alla lett. v) che rinvia alla definizione di una disciplina dei tributi locali tale da consentire una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale. Semmai si dovrebbe parlare di spesa pubblica locale. Attendiamo di leggere le norme attuative.

La lett. z) postula la **territorialità** e neutralità dell'imposta nonché il divieto della sua esportazione. Se, a prima vista, può apparire ovvio il primo criterio, esso non lo è più quando si consideri che in fatto alcuni enti locali riescono ad esportare parte degli oneri delle imposte che prelevano. Anche per questi aspetti, appare una mera chimera l'obiettivo della neutralità.

La lett. aa) opera altra vaga affermazione di principi incerti e confusi: "corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza". Che significa? Mi viene in mente la problematica dei trasporti pubblici locali. Significa che gli EL devono fare da se? Vedremo dopo che non è così. Significa che i contratti per i dipendenti diventano tendenzialmente di competenza locale?

La lett. bb) evoca certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro. Abbiamo visto sotto la lett. o) che il vero problema è quello della sostenibilità, ma questa insieme alla certezza è contraddetta nella specificazione successiva di questi principi di coordinamento fin qui alquanto vaghi.

Art. 3.

(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

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

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, Città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari.

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

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

Il comma 1 dispone che al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei d. lgs., entro **trenta** giorni, sarà istituita la commissione paritetica di cui in rubrica composta da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali coinvolti.

Il comma 2 prevede che tale commissione è **sede di condivisione delle banche dati** e svolgerà attività di consulenza ai fini del riordino dell'ordinamento finanziario.

Il comma 3 specifica che detta commissione si riunisce entro quindici giorni dalla nomina. Impressionano la solerzia e la precisione!

Il comma 4 dispone che la commissione cessa comunque la propria attività alla data di entrata in vigore del primo (sic!) decreto legislativo di attuazione della presente legge.

Disposizione singolare. Significa che per gli altri decreti il governo potrà fare da sé? In realtà, tenendo conto dei due anni di tempo per l'emanazione dei d. lgs. e dei cinque anni di transizione, si può pensare che tale commissione avrà una lunga vita.

Art. 4.

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

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

a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;

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

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

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

Riprende il discorso della Conferenza del testo precedente che diventa permanente e istituzionalizzata⁴.

Il comma 1 infatti colloca la conferenza nell'ambito della conferenza di cui all'art. 8 del d. lgs. n. 281/1997 e la configura come organo stabile preposto al coordinamento della finanza pubblica. Gemmazione di conferenze.

La lett. a) prevede che la Conferenza: concorra alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto; alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti; promuova l'attivazione degli eventuali interventi correttivi; vigili sull'applicazione dei meccanismi di premialità, delle sanzioni e del loro funzionamento.

La lett. b) prevede che la Commissione proponga criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifichi l'applicazione.

Alla lett. c) si prevede che la conferenza assicuri la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni ivi compresa la congruità di cui all'art. 7 comma 1 lett. d); assicuri altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo.

La lett. d) dispone che la conferenza verifichi la congruità dei dati e delle basi informative trasmessi dagli enti territoriali sub-centrali. Con quali strumenti e risorse non è detto, e quindi, verosimilmente, si tratta di missione impossibile.

⁴ Sulla Conferenza permanente vedi commenti di F. Pica sul n. 4 di questa Rivista.

Probabilmente per questa difficoltà, è saltata la cadenza triennale - prevista in precedenti bozze - per la verifica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard.

È mio parere che non è necessaria una commissione ad hoc per svolgere un compito del genere. Che comunque non è compito di Conferenza di tal fatta di assicurare la verifica del funzionamento ..; la verifica delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, ecc.. Questi sono compiti squisitamente politici e non di una commissione tecnica. Che cosa fanno allora il Parlamento e le Commissioni parlamentari "tecniche" (finanziarie) se non svolgono questo lavoro con il supporto dei servizi bilancio? Ormai nel paese c'è una messe abbondante di studi che ci dicono della insostenibilità del sistema di finanza pubblica e della sua rigidità nel suo insieme. Non servono altre commissioni di studio. Servono decisioni responsabili e coerenti che possono essere assunte solo a livello politico.

Capo II: RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

Art. 5.

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

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

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

b) per tributi delle regioni si intendono:

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

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

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

c) per una parte rilevante dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1) e 2), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed introdurre speciali agevolazioni. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione;

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

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

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

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

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

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

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

Sul comma 1 lett. a) mi sembra si possa obiettare che con riguardo al finanziamento delle funzioni residuali e concorrenti si punti ad un finanziamento integrale da parte delle RSO. Per esse, secondo me, servono accordi di cofinanziamento (*cost-sharing*). Non è scritto da nessuna parte che esse debbano essere finanziate interamente dalle

RSO oppure dallo Stato⁵. È un punto che andrebbe chiarito bene se si vuole costruire il sistema tributario delle RSO su fondamenta più solide di quelle attuali.

La lett. b) individua i tributi delle regioni: 1) tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali ma con gettito devoluto; 2) le aliquote riservate; 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con propria leggi su basi imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale. Posso obiettare alla lett. b) laddove al punto 1 mette al primo posto i tributi propri derivati. Anche questa è una *vexata quaestio* che continuiamo a portarci dietro. Una scelta netta potrebbe essere quella di approvare una legge dello Stato per cui non solo il gettito ma anche gli altri poteri di individuazione di basi imponibili, delle aliquote, delle agevolazioni siano devoluti alle RSO.

Tanto più che al punto 2) si prevedono – correttamente – aliquote riservate alle RSO a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali. In altre parole, i tributi propri in senso stretto rischiano di essere una categoria residuale attesa la difficoltà se non proprio l'impossibilità di reperire nuove basi imponibili che non siano già sottoposte a imposizione erariale. La costruzione appare alquanto bizantina.

Tanto più che la lett. c) prevede sovranità fiscale piena o quasi per **una parte rilevante** - quanto 20 o 50% ? – dei tributi di cui alla lettera b) n. 1 e 2). Che senso ha dare simili poteri solo per una parte rilevante?

La previsione di cui alla lett. d) è ancora più problematica e delicatissima in quanto richiama il **famigerato quanto ambiguo principio di territorialità** di cui al comma 2 dell'art. 119 "riferibile al proprio territorio". Intanto va precisato che questa norma costituzionale si riferisce solo alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali mentre la lett. d) che stiamo commentando si riferisce ai suddetti tributi che includono quelli propri delle RSO. Il punto più delicato e controverso è che non possiamo prima dire che i tributi propri derivati diventano delle RSO e poi continuare a considerarli come tributi erariali in senso stretto.

La lett. d) quindi individua **cinque criteri** per precisare il legame del gettito delle imposte con il territorio: 1. luogo del consumo per le imposte che hanno come presupposto il consumo. Vi rientrano anche le imposte di fabbricazione degli oli minerali, degli alcolici, dei tabacchi, ecc..? 2. *nulla quaestio* sulla localizzazione dei cespiti immobiliari. 3. luogo della prestazione del lavoro per quelli basati sulla produzione. Significa che l'Irap di un lavoratore autonomo e di un professionista resta dove è prestato il servizio. E gli statali o i professori universitari che svolgono il lavoro in una regione diversa da quella dove risiedono?⁶ Ma se si tratta di prestazione di lavoro è già nel criterio 3. Allora perché si aggiunge un **criterio 4** per le imposte sui redditi lasciando però aperta la scelta tra residenza del titolare e luogo di produzione?

La verità è che l'attuazione del criterio di cui al comma 2 dell'art. 119 Cost. è e resta molto problematica e ci si dovrebbe chiedere in primo luogo che senso abbia all'interno di un mercato unico nazionale e comunitario. E tutto questo perché? Perché la scelta strategica degli ultimi 15 anni è stata sempre quella di **illudere la gente** che si possa fuoriuscire dalla finanza derivata sostituendo i trasferimenti espliciti con le compartecipazioni. Voler determinare l'entità delle compartecipazioni in relazione al gettito riferibile al territorio delle regioni implica un mare di complicazioni in un contesto di crescente mobilità dei fattori produttivi. Da questo punto di vista suscita ilarità l'ultima proposizione di cui alla precedente lett. c) laddove afferma che la piena sovranità fiscale delle regioni per la parte rilevante dei

⁵ Al riguardo non ritengo che il disposto dell'art. 119 comma 4 "finanziamento integrale delle funzioni attribuite" non supera il test della ragionevolezza se interpretata in termini di norma ordinatoria e non programmatica.

⁶ Si tenga conto che, in alcuni casi, l'obbligo di residenza è fissato in relazione alla distanza chilometrica e non ai confini amministrativi delle regioni.

TPD e delle compartecipazioni con riserva di aliquota deve essere esercitata in coerenza con il principio di semplificazione. Complimenti al Ministro per la semplificazione! Come se non tutto questo non bastasse si prevede un criterio 5 che dovrebbe tenere conto delle **modalità di coinvolgimento** dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione e all'elusione fiscale, presumibilmente sulla base del contributo effettivo al conseguimento di risultati concreti e verificati.

Art. 6.

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

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

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; tali spese sono:

1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;

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

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

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

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

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera *a)*, numero 1), sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o dell'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

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

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

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

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

i) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative

eventualmente trasferite dallo Stato alle regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge.

Rubrica alquanto peculiare che cerca di rappresentare norme eterogenee.

Classifica o elenca tipologie di modalità di esercizio delle competenze e di finanziamento delle medesime. Si rovescia così l'impostazione classica secondo cui il potere di tassare segue quello di spendere. Vedremo dopo che in realtà l'art. 6 non si occupa solo di classificare le spese ma anche delle modalità tecniche del suo finanziamento.

La lett. a) elenca solo tre tipi di spesa: 1. spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione; 2. spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1; 3. spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14. L'elencazione appare non esaustiva. Come ho accennato prima, qui la prima cosa che bisogna valutare (e/o classificare) sono i diversi bisogni che si vanno a soddisfare. Da questa definizione discende quindi se la spesa deve essere a carico dello Stato, delle regioni e/o di entrambi. Ci sono infatti, beni misti, ibridi che opportunamente possono richiedere accordi di cofinanziamento (*cost-sharing*).

La lett. b) rinvia alle modalità di quantificazione delle spese di cui al n. 1 della lett. a) (spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;) che vanno quantificate sulla base dei costi standard; che vanno erogate in condizioni di efficienza e appropriatezza. L'obiettivo è chiaramente l'abbandono del criterio della spesa storica. I tempi vengono individuati dopo.

La lett. c) enuclea l'obiettivo del finanziamento del sistema dei **trasporti pubblici locali** e rinvia a modalità analoghe di determinazione della spesa relativa ai beni di cui al comma precedente. Per la precisione qui si parla di livello adeguato della fornitura e di costi standard.

La lett. d) ritorna sulle spese di cui alla lett. a) n. 1 ; rinvia alle modalità di definizione di un vincolo particolare di finanziamento (con tributi ad aliquota e base imponibile uniforme) che non ha senso⁷ e che, semmai dovrebbe stare nell'art. 5. Se qui l'obiettivo fosse stato solo la correlazione tra beneficio e imposte da pagare sarebbe bastato riprendere la lett. f) dell'art. 2. Il complesso meccanismo – complicato oltre il necessario - deve qui garantire **il finanziamento integrale in ciascuna regione**. Precisazione non di poco conto. Deve altresì garantire i diritti di cittadinanza sempre e ovunque. Tale garanzia non c'è più nella lettera h). Non c'è neanche per i trasporti pubblici locali. La norma prevede un sistema a regime e uno in via transitoria. Durante questa fase si potrà fare ricorso al gettito dell'Irap sino alla sua abrogazione, che conferma l'intenzione del governo di abrogare l'Irap e sostituirla con altri tributi. Vedi vincolo di cui alla lett. p) dell'art. 2

La lett. e) si occupa delle spese non riconducibili al vincolo di cui all'art. 117 comma 2, lettera m). A prima vista è corretta ma non dice chiaramente e con precisione quali sono i tributi propri. Tutto sembra far ritenere che si tratti di quelli in senso stretto, cioè, quelli di cui al n. 3 della lett. b) dell'art. 5.

La lett. f) prevede la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1 e 2; ribadisce e specifica una grossa fonte di equivoco: la trasformazione dei trasferimenti in partecipazioni. Ho già detto che

⁷ Intendiamoci ha senso ai fini di analisi comparative pure necessarie, perché facilita i compiti dei tecnici ma se i principali tributi delle regioni sono TPD che senso ha cercare la correlazione stretta con le spese locali?

non condivido un'operazione che è solo di vetrina. Si può anche fare ma senza porre il vincolo assoluto della soppressione dei trasferimenti espliciti che è stato fonte di contenzioso davanti alla Corte costituzionale. Ma questo è problema dell'art. 119.

Se la norma abroga i trasferimenti statali diretti e se la lettera d) prevede la possibilità - in realtà ben altro che possibilità ma vera e propria necessità - di quote specifiche del fondo perequativo, significa che queste possono (debbono) venire da un **fondo perequativo regionale**. Questa ipotesi potrebbe dare un qualche fondamento alla tesi di chi sostiene la natura orizzontale del fondo perequativo che stiamo esaminando. Ma se non è detto chiaramente come è alimentato tale fondo - e questo sarebbe veramente paradossale in un provvedimento che enfatizza oltre misura proprio il problema del finanziamento - e se esso dovesse essere comunque alimentato da entrate generali dello Stato - come dovrebbe essere normale - la natura del fondo rimarrebbe di tipo sostanzialmente verticale.

La lett. g) ritorna sul finanziamento delle spese di cui alla lett. a) n. 1 per precisare che le aliquote sia dei tributi - qui non meglio precisati - sia delle compartecipazioni debbono essere fissate al livello minimo tale da assicurare **il pieno finanziamento della spesa** (quantificata sulla base dei costi standard) **corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in almeno una regione**⁸. Poiché tale sistema di finanziamento - sovraccarico di vincoli inutili quanto complicati - non assicura il finanziamento dei LEP in tutte le regioni, la seconda proposizione fa rientrare in ballo i trasferimenti espliciti dal fondo perequativo di cui all'art. 7 quando il gettito tributario è appunto insufficiente a finanziare i LEP. Che senso ha allora la lett. f) precedente? Ritornano i trasferimenti e/o quote del fondo perequativo di cui all'art. 7. Allora l'operazione è mirata a far vedere che dove tributi propri in senso stretto e compartecipazioni sono sufficienti a finanziare servizi e beni di cui alla lettera m) dell'art. 117 comma 2, non si fa ricorso ai trasferimenti statali diretti. Dove TP e compartecipazioni non sono sufficienti rimangono i trasferimenti. Tutto questo si fa per dare un qualche senso al **malinteso criterio della territorialità a livello regionale**. Tutte le complicazioni connesse si potrebbero evitare in radice e per buona parte delle regioni, espandendo sul serio l'autonomia tributaria attraverso tributi propri in senso stretto o come *second best* tributi propri derivati. *En passant*, si noti che nulla si dice qui circa il finanziamento dei beni di cui alla lettera p) dell'art. 117 comma 2.

La lett. h) precisa le modalità del finanziamento della spesa di cui al n. 2 della lett. a). In prima istanza, qui si sostituiscono i trasferimenti statali diretti ed espliciti con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'Irpef. "Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare (qui) **al complesso delle regioni** un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi". Anche qui si poteva fare a meno di prevedere un vincolo così stringente: l'aliquota come sopra **deve**

⁸ In una bozza precedente si era ipotizzato il riferimento a 1/3/6 Regioni. Qualunque sia il numero delle regioni prese a riferimento e specialmente se è una sola, si stravolge la metodologia dei costi standard pure richiamati esplicitamente dalla lett. c) dell'art. 6. perché delle due l'una: i costi unitari delle prestazioni sono uguali in tutte le regioni e allora non c'è bisogno di calcolare quelli standard, oppure sono diversi e allora c'è bisogno di calcolarli per introdurre efficienza nel sistema. Il riferimento ad una sola regione (la più ricca) complica il discorso perché se questa non è la più efficiente - e niente garantisce che lo sia - allora si introduce nel sistema e in modo inappropriato un meccanismo che consolida l'inefficienza del sistema - anche se ad essa si collegano più cospicui trasferimenti alle regioni più povere. Se l'obiettivo vero fosse l'efficienza, allora bisognerebbe prendere a riferimento i costi unitari della regione più efficiente, ma, a parità dei LEP, questo potrebbe ridurre il numero delle prestazioni lasciando parte della domanda insoddisfatta. In molte circostanze, in materia sanitaria o di assistenza, questo non è accettabile non solo sul terreno economico-finanziario ma su quello etico.

assicurare la compensazione esatta dei trasferimenti soppressi. In questo modo, l'addizionale che poteva attecchirsi a tributo proprio diventa inevitabilmente compartecipazione e, quindi, di nuovo, un'operazione di sovraccarico di vincoli nel sistema. Questo diventa complicato e difficile da gestire.

Secondo alcuni, il **riferimento al complesso delle regioni** farebbe pensare alla perequazione orizzontale. Secondo me, tale interpretazione non è avallata dal disegno organico della perequazione che, nella sostanza, resta di tipo verticale⁹. Il riferimento al complesso delle regioni individua un vincolo di pareggio dei trasferimenti sostituiti soprattutto con compartecipazioni. La previsione di un vincolo di pareggio per ciascuna regione avrebbe introdotto ulteriori complicazioni di cui non si sente il bisogno.

La lett. i) cerca di precisare i criteri di finanziamento delle c.d. funzioni "delegate" e/o devolute ex art. 118 Cost. Non è una norma di carattere residuale come potrebbe sembrare a prima vista. È una questione grossa se si pensa che l'art. 118 trasferisce ai Comuni la generalità delle funzioni amministrative, che la maggior parte dei Comuni non è in grado di svolgerle in maniera efficiente e che, pertanto, ad esse si dovrebbe applicare il principio della sussidiarietà verticale chiamando in causa aree metropolitane, province, e le stesse regioni. A mio giudizio, la lett. i) evoca la necessità di forme semplici di **trasferimenti che chiamerei compensativi** per funzioni devolute temporaneamente o in via permanente. La norma invece parla di funzioni amministrative **eventualmente** trasferite. Secondo me, il problema è molto più grosso e rinvia alla bontà di una scelta (secondo me, sbagliata) sul modello regionale per il quale si sono previsti esclusivamente o quasi compiti legislativi, di programmazione e di coordinamento.

Art. 7.

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

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

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

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

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

1) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 6 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni;

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

⁹ L'interpretazione è stata confermata ripetutamente dai Ministri Calderoni e Fitto.

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

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

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

1) le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo;

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

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

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

L'apertura del comma 1 specifica le finalità della norma e richiama la lett. e) dell'art. 117 comma 2 e l'art. 119 comma 3.

La lett. a) istituisce il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dai **gettiti prodotti nelle singole regioni** dalla compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e con quote del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h) - in chiaro, l'addizionale regionale all'Irpef. Si cerca di applicare il mal concepito criterio di territorialità e si ribadisce che le quote del fondo perequativo sono assegnate **senza vincolo di destinazione**. Sono previsioni contenute nell'art. 119 ma di dubbia razionalità perchè limitano arbitrariamente le scelte del legislatore nazionale.

La lett. b) fa una prima specificazione del principio di perequazione delle capacità fiscali: **ridurre adeguatamente** le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante **senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale**; anche qui si introduce un doppio vincolo troppo stringente oltre che intrinsecamente contraddittorio. A leggerlo pessimisticamente si sta dicendo che la regione più povera deve rimanere sempre tale anche se non si esclude che un boom economico della medesima - prodotto da non si sa quali cause - possa modificare il suo *ranking* (posizione in graduatoria). Supposto che ciò avvenga, ogni anno o periodicamente, se il sistema verrà adottato, bisognerà determinare quanto della crescita economica di ogni regione sia dovuta all'evoluzione del quadro economico territoriale e quanto agli effetti della perequazione. Mi chiedo se l'evoluzione sia quella spontanea o quella che le politiche del governo debbono indurre. Franco Bassanini fa notare come nell'art. 119 non ci sia niente che possa far pensare ad un simile vincolo.

La lett. c) afferma che le risorse del fondo devono finanziare :

1. la **differenza tra il fabbisogno finanziario necessario** alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1, calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 6 e **il gettito regionale** dei tributi ad esse dedicate, determinato **con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, alias, di lotta all'evasione**. E' chiaro che un simile meccanismo è molto complicato. Con tutte le semplificazioni possibili, calcolare lo sforzo fiscale e, per di più, il contributo alla lotta all'evasione - senza la gestione amministrativa diretta dei tributi da parte delle regioni e EL - può richiedere alcuni anni e ciò rinvierebbe nel tempo la erogazione dei trasferimenti - come in fatto avviene ora.

2. le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera e) del presente comma (spese non riconducibili al vincolo della lett. m) dell'art. 117 comma 2.

La lett. d) rinvia alla definizione delle modalità per cui, nella determinazione delle **spettanze di ciascuna Regione** sul fondo perequativo, si tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei **vincoli risultanti** dalla legislazione intervenuta in attuazione della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, in modo da assicurare **l'integrale copertura delle spese** valutate al fabbisogno (costo) standard¹⁰. Qui sono le spettanze a ciascuna regione che devono essere sommate insieme. Sembra che i trasferimenti che le RSO devono ricevere siano la sommatoria dei trasferimenti spettanti per la copertura integrale delle spese di cui alla lett. m) comma 2 e di quelle ex meccanismo di perequazione delle capacità fiscali.

La lett. e) (nuova rispetto a precedenti versioni) garantisce la copertura della eventuale differenza - purché certificata, non si sa da chi - tra il gettito previsto e quello effettivamente conseguito nella regione sulla base del livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. d) - stima ad aliquote e base imponibile uniformi - e lett. g) determinazione del fabbisogno secondo livelli qualitativi delle prestazioni fissati dalla legge statale e costo unitario delle medesime a costi standard che tengono conto di quanto previsto dalla lett. b), comma 1, art. 6 in almeno una regione¹¹.

La lett. f) si articola su tre punti. Il punto 1 prevede che le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito dell'addizionale all'Irpef è superiore alla media nazionale per abitante, non partecipano al riparto del fondo perequativo); il punto 2 prevede che le regioni con minore capacità fiscale, ossia, quelle dove il gettito dell'addizionale all'Irpef è inferiore alla media nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo. Anche qui non manca la complicazione.

Non è chiaro che cosa significhi il punto 3) laddove afferma che la ripartizione del fondo perequativo tiene conto del fattore dimensione demografica che è in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa e dello sforzo fiscale autonomamente realizzato.

La lett. g) vuole che le quote del fondo perequativo risultanti dall'applicazione della lett. d) siano distintamente indicate (*earmarked*) nelle assegnazioni annuali. Il criterio

¹⁰ Sottolineo che qui è richiamato il concetto di fabbisogno standard che è cosa ben diversa dal costo standard. Un conto è standardizzare i costi, e ben altro è standardizzare i fabbisogni. I fabbisogni finanziari si ottengono moltiplicando i bisogni per un costo unitario standard. Se si procedesse invece alla standardizzazione del fabbisogno sarebbe alto il rischio di lasciare bisogni insoddisfatti. Ma alla parola standard si collegano incertezze che vanno chiarite. Non basta il rinvio a metodologie statistiche. Il legislatore deve dire che cosa vuole esattamente. Si tratta di definire un rapporto dove al numeratore abbiamo i LEP e al denominatore i costi relativi. Ma questi possono essere diversi per ragioni diverse: efficienza, inefficienze, diverso costo dei fattori produttivi, ecc. In questi termini, il dispositivo qui esaminato è ambiguo e fonte di equivoci.

¹¹ Vedi sopra nota 8.

cerca di aggirare il vincolo dell'unico (e/o principale) fondo perequativo senza vincoli di destinazione¹². Qui si richiede quanto meno la indicazione distinta delle spettanze. Queste sono costruite diversamente ma vanno sommate insieme prima di essere trasferite nelle **assegnazioni annuali**. Ribadisco che la determinazione delle spettanze di cui alla lett. c) è molto complessa e difficilmente potrà essere determinata tempestivamente.

Art. 8.

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

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

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

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

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

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

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

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

Intanto l'art. 8 considera insieme funzioni concorrenti ed esclusive trasferite alle regioni mentre non è detto che le funzioni concorrenti debbano essere finanziate totalmente a carico delle regioni. Potrebbero richiedere accordi di cofinanziamento (*cost-sharing*).

La lett. a) prevede la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa comprensivi dei costi del personale e di funzionamento; vedi lett. u) dell'art. 2.

La lett. b) prevede una riduzione delle aliquote dei tributi erariali in relazione al corrispondente aumento:

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

2) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 4¹³;

La lett. c) rinvia all'aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che va ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale ovvero della compartecipazione all'Irpef.

¹² Ho presente il vincolo costituzionale. Tuttavia la mia idea è che se questa è una legislatura costituente, come spesso sento ripetere dalle massime cariche dello Stato, allora bisognerebbe proporre delle modifiche parziali e "tecniche" all'art. 119 mentre si lavora al secondo tentativo di attuazione. Mi pare di capire invece che questo governo e la stessa opposizione continuino a ritenere che l'art. 119 sia scritto bene e che vogliano attuarlo così com'è per comprimere al massimo l'autonomia tributaria delle RSO.

¹³ Rispetto a precedente versione, ritorna l'ossessiva ricerca di precisa correlazione tra spese da erogare a e tributi specifici che le devono finanziare.

La lett. d) rinvia alla definizione delle modalità con le quali si effettua **la verifica periodica** della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del **fabbisogno standard**¹⁴ di cui all'art. 6, comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte. Non è individuata l'ampiezza del periodo.

Si ribadiscono, in termini qualche volta più generici, i criteri precedentemente affermati nell'art. 2. Per molti versi mi sembra solo un tentativo di quadratura del cerchio sulla carta possibile ma in pratica poco probabile.

Capo III

FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Art. 9.

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

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

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

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

2) spese relative alle altre funzioni;

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

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

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

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

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

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

Aggiunte due lettere al comma unico rispetto a precedenti versioni.

La lett. a) introduce una classificazione esplicita delle funzioni e delle spese sul modello dell'art. 6 per le regioni: spese per le funzioni fondamentali, per le altre funzioni e per gli interventi speciali.

La lett. b) opera l'ennesimo rinvio alla definizione delle modalità di finanziamento delle funzioni fondamentali e dei LEP eventualmente da esse implicate degli EL che dovrà avvenire in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al **fabbisogno standard**. Tutto bene salvo a capire perché le funzioni fondamentali sottoposte al

¹⁴ Vedi mie osservazioni sopra sulla definizione di fabbisogno standard.

vincolo LEP sono solo **eventuali**¹⁵. E l'assistenza? Si elencano quindi le varie possibili fonti di finanziamento.

La lett. c) rinvia alla definizione delle modalità di finanziamento delle spese di cui alla lett. a) n. 2, ossia, con quote dei tributi propri e del fondo perequativo.

La lett. d) opera il rinvio alle modalità con cui andranno conteggiati i costi di funzioni delegate ex art. 118. E' un elemento di novità interessante perché fin qui la questione era stata lasciata in ombra. Si prevede un finanziamento pieno, ove non si sia provveduto contestualmente alla devoluzione della funzione in oggetto.

La lett. e) prevede la soppressione dei trasferimenti diretti al finanziamento delle spese di cui alla lett. a), numeri 1, e 2), a eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'art. 11.

La lett. f) ricorda per memoria il vincolo costituzionale di cui all'art. 119 comma 3. Avendo fatto esattamente il contrario con i trasferimenti dal fondo perequativo, lo applica alle compartecipazioni anche esse totalmente vincolate e definite al centro.

A me sembra fondato il dubbio di legittimità costituzionale su tale ossessiva ricerca di correlazione stretta tra spesa ed entrata che la deve finanziare. Il legislatore delegante cerca di coniugare il malinteso criterio di territorialità con quello del benefico ma applicando la territorialità a tributi erariali finisce con il complicare tutto il sistema senza raggiungere lo scopo.

Art. 10.

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

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

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

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

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione all'IRPEF, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo;

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

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

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

¹⁵ Anche questa è una fonte di controversi tra EL e governo centrale. Vedi al riguardo le norme transitorie (art. 18) dove forfettariamente si quantificano nell'80 per cento le funzioni fondamentali e nel 20 per cento le rimanenti funzioni. Naturalmente restano da definire se tutte o solo alcune delle funzioni fondamentali implicano i LEP.

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

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

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

La lett. a) mantiene alla **legge statale** il compito di individuare i tributi propri dei Comuni e delle province con relativi soggetti d'imposta e basi imponibili e aliquote di riferimento valide a livello nazionale. In pratica non cambia nulla rispetto all'attuale situazione. C'è contrasto con lett. g) dell'art. 2 in quanto si riduce a mera ipotesi quanto ivi previsto (potere delle legge regionale di istituire TP delle regioni e dei comuni).

La lett. b) rinvia alla definizione delle modalità particolareggiate con cui i comuni finanziano le spese relative alle funzioni fondamentali di cui all'art. 9, comma 1, lett. a), n. 1 anche qui tenendo conto della dimensione demografica dei comuni suddivisi per fasce¹⁶.

La lett. c) ripete il dispositivo questa volta per le province senza considerazione della dimensione demografica.

La lett. d) innova introducendo per i comuni il c.d. **tributo di scopo** in relazione alla realizzazione di opere pubbliche ovvero per finanziare oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana. Sembra impropria l'assimilazione a eventi particolari due fenomeni che, in via principale, si possono considerare ordinari in un paese a grande vocazione turistica. Solo nel contesto italiano può apparire una innovazione.

La lett. e) rinvia alla disciplina di un tributo proprio provinciale che valorizzando l'autonomia tributaria (quale?) attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo con riguardo a particolari scopi istituzionali. In altre parole un tributo di scopo anche per le province¹⁷.

La lett. f) innova rinviando alla previsione di forme premiali per favorire l'associazionismo comunale e fusioni tra Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia tributaria.

La lett. g) afferma che le regioni possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali. Si tratta di altro rinvio ma, inopinatamente, ci si dimentica del vincolo di cui alla lett. g): dovrebbe trattarsi di basi imponibili non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato. Si tratta di mera ipotesi.

La lett. h) assegna agli EL la facoltà di modificare le aliquote e introdurre agevolazioni entro limiti fissati dalle stesse leggi.

La lett. i) nel rispetto delle normative di settore riconosce piena autonomia tariffaria agli EL per prestazioni e servizi offerti anche su richiesta di **singoli** cittadini. Singolare questa ultima precisazione nella logica della esasperante ed esasperata disciplina casistica.

¹⁶ In precedente bozza qui si era introdotto l'obiettivo della razionalizzazione dell'imposizione immobiliare al fine di riconoscere un'adeguata autonomia tributaria ai Comuni e alle Città metropolitane. Tale riordino è ora richiesto dall'ANCI anche come strumento per recuperare il mancato gettito derivante dall'abrogazione dell'ICI sulla prima casa.

¹⁷ In precedente bozza si era prevista la razionalizzazione dell'imposizione fiscale relativa agli autoveicoli e alle accise sulla benzina e sul gasolio, anche al fine di riconoscere un'adeguata autonomia impositiva alle province.

Art. 11.

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

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

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

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

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

1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;

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

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

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

f) definizione delle modalità per cui le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni e alle province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera d), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

g) i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province del territorio sono trasferiti dalla regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Le regioni, qualora non provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dalla lettera f), applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della

Costituzione, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La lett. a) intanto prevede due fondi separati **alimentati da un fondo perequativo dello Stato**: uno per i comuni e un altro per le province. Quest'ultimo in relazione alle funzioni amministrative di competenza regionale da loro già svolte alla data e pari al valore iscritto nel bilancio dello Stato. Non agevole è la determinazione della dimensione del fondo che deve tenere conto dei trasferimenti statali soppressi, escludere i contributi di cui all'art. 14 e le entrate spettanti ai comuni e alle province ex art. 10, e, non ultimo, del superamento graduale del criterio della spesa storica per passare a quello delle spese valutate sulla base di costi standard.

La lett. b) **rinvia alle modalità** con le quali saranno aggiornati **periodicamente** le dotazioni dei due fondi e delle relative fonti di finanziamento. Non è chiaro se il meccanismo prefigurato si riferisca ad una situazione a regime oppure a quella della transizione quinquennale prevista dopo. A mio giudizio, la complessità dei vincoli previsti sulle modalità di calcolo dei fabbisogni e sui relativi (earmarked) strumenti di finanziamento farebbero pensare a ad un aggiornamento continuo e non periodico.

La lett. c) individua due criteri per la ripartizione del fondo tra i singoli enti: 1) un **indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza** tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale; 2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale. Il fabbisogno in effetti rinvia a quello definito in relazione ai fondi assegnati dall'Unione europea; dico subito che non si capisce cosa succederà quando l'UE ridurrà i suoi fondi. Qui è importante sottolineare l'apparente maggiore chiarezza raggiunta dal legislatore nel definire il fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente e il gettito standardizzato dei tributi e delle entrate proprie. Resta tuttavia l'equivoco su che cosa intendere per valore standardizzato della spesa corrente e/o del gettito. Si intende un valore assoluto o uno relativo? Ma che senso avrebbe un valore relativo della spesa pubblica rispetto a bisogni per ipotesi fortemente differenziati?

La lett. d) rinvia alla definizione delle modalità con le quali calcolare la spesa corrente standardizzata che viene definita sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per la dimensione demografica, caratteristiche orografiche dei territori, altre specificità demografiche, sociali e produttive dei singoli enti. Queste ultime saranno determinate elaborando con metodi statistici i dati di spesa storica dei singoli enti considerando anche la spesa per i servizi esternalizzati.

La lett. e) è alquanto infelice perché non si capisce quale difficoltà possa avere il legislatore nell'individuare i tributi propri da valutare ad aliquota standard ai fini della standardizzazione del gettito. Non pare dubitabile che si debbano prendere tutti i tributi propri (compresi quelli derivati) essendo quelli propri definiti in senso restrittivo solo una quota minima.

La lett. f) **introduce a livello sistemico il meccanismo negoziale**. Rinvia infatti ad accordi sanciti a livello di Conferenza unificata che prendano in considerazione il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni e alle Province presenti nel territorio di ciascuna regione tenendo conto di proprie valutazioni delle spese e delle entrate standardizzate nonché di autonome stime dei fabbisogni. La norma contraddice non solo la logica matematico-statistica dei

meccanismi di perequazione ma anche quella di una crescita prevedibile e programmabile delle spese e delle entrate. Essendo altamente probabile che molte regioni procederanno a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, è alta la probabilità di un negoziato continuo – in parte inevitabile - tra regioni e governo centrale. E' in parte giustificato, per un verso, dalla complessità dei meccanismi di ancoraggio del gettito dei TPD e delle partecipazioni al territorio e, per un altro verso, dalla necessità di una graduale transizione dalla spesa storica a quella valutata sulla base dei costi standard. Un tale sbocco, tuttavia, non innoverebbe ma consoliderebbe una prassi non positiva che va avanti dal 2000 all'indomani dell'approvazione del d. lgs. N. 56/2000. Merita un'attenta riflessione perché mette in discussione l'architettura del sistema nel suo insieme.

La lett. g) stabilisce un termine breve (venti giorni) entro il quale le regioni rigirano tempestivamente i fondi agli enti locali prevedendo che se ci fosse rideterminazione delle quote spettanti questo non può comportare ritardo nell'inoltro dei fondi. Nel caso in cui il ritardo si dovesse comunque verificare è previsto il potere sostitutivo del governo centrale. Evidentemente si è voluto costruire un meccanismo che riassicurasse gli enti locali rispetto alle vischiosità delle procedure burocratiche.

Capo IV

FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE

Art. 12.

(Finanziamento delle Città metropolitane)

1. Il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane è assicurato, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. La legge statale assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera d).

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

Il comma 1 postula per le città metropolitane una più ampia autonomia di entrata – anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi - e di spesa in relazione alla complessità delle funzioni svolte. Potranno avere tributi ed entrate proprie diverse da quelle assegnate ai comuni e manterranno la facoltà di istituire tributi di scopo.

Il comma 2 prevede che sino all'attuazione degli artt. 21-26 del d. lgs. n. 267/2000 ai comuni capoluogo¹⁸ sia assicurato un finanziamento delle funzioni sulla base di una più ampia autonomia di entrata e di spesa in relazione alla maggiore complessità delle funzioni medesime.

Art. 13.

(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)

¹⁸ In precedenti bozze si erano introdotti requisiti demografici di 350 e 800 mila abitanti.

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

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

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

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

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

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

Il comma 1 richiama l'art. 114 comma 3 e l'art. 119 della costituzione e postula l'assegnazione di risorse aggiuntive in relazione al ruolo svolto dalla capitale.

Il comma 2, fermo quanto stabilito per il finanziamento dei comuni, prevede l'assegnazione di specifiche quote (compartecipazioni?) aggiuntive di tributi erariali¹⁹.

Il comma 3, fatto salvo quanto previsto dall'art. 16 che segue, afferma che i d. lgs. di cui all'art. 2 di attuazione dell'art. 119 comma sesto, stabiliscono principi generali (sic!) per l'attribuzione a Roma di un proprio patrimonio sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi specifici: 1) attribuzione a Roma di un patrimonio in relazione alle funzioni e competenze attribuite; 2) attribuzione a Roma, a titolo gratuito, di beni dello Stato non più funzionali all'esigenze dello stesso.

Il comma 4 prevede anche una disciplina transitoria in termini di decorrenze *a quo* per le operazioni di cui ai tre commi precedenti e di attribuzione di un contributo speciale, presumibilmente *una tantum* oppure per il periodo transitorio.

Capo V: Interventi speciali.

Art. 14.

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

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

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

¹⁹ In precedente versione era prevista la previa determinazione degli oneri derivanti dallo svolgimento delle funzioni associate al ruolo di capitale.

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

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani;

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

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

La lett. a) individua le fonti di finanziamento: 1) contributi speciali dal bilancio dello Stato; 2) finanziamenti dell'UE; 3) cofinanziamenti nazionali. Troppo generica la voce di cui al n. 1. Non si dice come sono determinati, se hanno natura straordinaria come tutto fa pensare oppure sono una voce ordinaria e prevedibile. La natura dei contributi speciali di cui al n. 1 farebbe pensare ad un intervento di tipo straordinario mentre non c'è dubbio che la natura dell'intervento pubblico è e resta di tipo ordinario.

La lett. b) invero opera una scelta di chiarezza laddove afferma che i fondi speciali dal bilancio dello Stato **confluiscono in appositi e distinti fondi** per i Comuni, le province, le aree metropolitane e le regioni "mantenendo le proprie finalizzazioni", ossia, non confluendo nel fondo generale non condizionale di cui al comma 3 dell'art. 119 senza vincoli di destinazione.

La lett. c) prescrive che **saranno considerate le specifiche realtà territoriali** con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit di infrastrutture, ai diritti delle persone, collocazione geografica. Parametro molto vago che non dice molto mentre sarebbe stato quanto mai opportuno menzionare aree arretrate, in crisi, con deficit di infrastrutture, ecc.. Inoltre si dovrà tener conto della prossimità dei Comuni o ai confini dello Stato o a quello di RSS. Si può immaginare la corsa ai regimi agevolativi speciali che un simile criterio potrà mettere in moto. E' vero che di deficit infrastrutturali si dovrà tener conto in sede di meccanismo principale di perequazione ma la cosa non è così scontata come può sembrare a prima vista. Il comma è comunque nettamente migliorato rispetto a sue precedenti versioni.

La lett. d) rinvia all'individuazione, "in conformità al diritto comunitario" (sic!) di **forme di fiscalità di sviluppo** con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Si ripetono in maniera più chiara gli obiettivi già presenti nel comma 5 dell'art. 119. Trattandosi di mero rinvio, vedremo in seguito come saranno determinati e gestiti i quattro fondi prospettati. La norma da un lato sembra abbandonare la logica degli interventi speciali (*one shot*), dall'altro, non riprende l'affermazione del comma 5 circa il **carattere aggiuntivo** dei contributi medesimi, ossia, speciali. Comunque resta sproporzionato lo strumento individuato (agevolazioni fiscali) rispetto a obiettivi che sono comprensivi degli squilibri economici e sociali. Per un Paese con forti squilibri territoriali, con lo spostamento ad Est dell'asse degli interventi della UE, la questione richiede la massima attenzione in vista della scadenza del 2013.

La lett. e) rinvia alla definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono **oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali** che determinano la manovra finanziaria; anche per questa previsione vale quello che abbiamo detto per la corrispondente lett. e) dell'art. 10 ma c'è una differenza. Qui sono in gioco le politiche regionali che ciascuna regione deve adottare e la politica economica generale anche nella dimensione regionale che il governo centrale deve sapere condurre e coordinare. C'è una esigenza fondamentale di programmazione a medio e lungo termine e di coordinamento dinamico che vanno salvaguardate. Per le politiche di sviluppo mal si addicono gli **accordi e negoziati annuali** che qui si evocano.

Manca in questo articolo un comma f) presente in precedenti versioni che rinviava alla costituzione di un fondo specifico che raccogliesse i contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità che saranno soppressi.

Capo VI: Coordinamento dei diversi livelli di governo.

Art. 15.

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

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

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

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

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

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

La lett. a) riafferma il principio della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione in modo da garantire la non violazione dell'ordine della graduatoria (*ranking*) delle capacità fiscali e della verifica di una sua modifica solo per evoluzione (spontanea) del quadro economico territoriale. Nella lettera b) dell'art. 7 riguarda solo le regioni. Lo riprende e lo generalizza a tutti gli enti dei diversi livelli di governo. E' roba da matti e non è una

operazione così semplice da effettuare, come può sembrare - a parte la sua auspicabilità molto discutibile. In ogni caso, resta una finalizzazione alquanto singolare del principio di trasparenza.

La lett. b) prescrive ai vari livelli di governo coinvolti il rispetto dei vincoli ed obiettivi del patto di stabilità interno precisando che ciascuna regione e ciascuno ente locale adempia sia con riguardo ai dati di competenza economica sia di cassa.

La lett. c), dopo la rigidità assoluta dei primi due criteri di coordinamento, introduce il terzo - bontà sua - ispirato a qualche elemento di flessibilità. In breve si dice che, fermo l'obiettivo di ciascuna regione in termini di saldi di finanza pubblica, queste, previa concertazione con gli enti locali, possono differenziare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale in relazione ad esigenze specifiche e alla diversità delle situazioni esistenti nelle diverse regioni.

La lett. d) prevede, in primo luogo, l'introduzione di meccanismi incentivanti e sanzionatori per gli enti virtuosi e meno virtuosi. Consisterebbero nella modifica dell'aliquota di un tributo erariale - suppongo compartecipato - in proporzione allo scostamento dagli obiettivi. In secondo luogo, prevede per gli enti che non abbiano raggiunto gli obiettivi il divieto di copertura delle piante organiche e di iscrizione in bilancio di spese discrezionali fino alla dimostrazione della messa in atto di rimedi fra i quali l'attivazione nella misura massima dell'autonomia tributaria. Si fa eccezione per le spese connesse al cofinanziamento regionale delle politiche comunitarie. In terzo luogo, la norma prevede meccanismi automatici sanzionatori direttamente a carico degli organi di governo e amministrativi che hanno commesso le violazioni di cui sopra. Nel suo insieme, la norma non è priva di fondamento nella linea della responsabilizzazione. Tuttavia, essa appare di complessa attuazione. Bisognerà attendere la definizione delle procedure per capire se essa sposa una filosofia di **federalismo telecomandato dal centro** oppure, come detto, un tentativo di implementazione del principio di responsabilità in regime di trasparenza. Un sistema alternativo che potrebbe essere preso in considerazione è quello, a mio giudizio, più semplice di una riduzione graduata di alcuni trasferimenti statali per gli enti inadempienti.

Capo VII: Patrimonio di regioni ed enti locali.

Art. 16.

(Patrimonio di comuni, province, Città metropolitane e regioni)

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

a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali;

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

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

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

Articola alcuni primi criteri per attuare il comma 6 dell'art. 119 e l'attribuzione di un patrimonio proprio alle regioni ed enti locali. La norma è ora in parte anticipata dall'art. 13 che prevede l'assegnazione di un proprio patrimonio a Roma capitale.

La lett. a) rinvia all'attribuzione ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni commisurate alle dimensioni, capacità finanziarie e alle competenze e funzioni effettivamente svolte dai diversi enti.

La lett. b) prescrive che l'attribuzione dei beni immobili sia operata sulla base del criterio di territorialità.

La lett. c) prevede la concertazione in sede di Conferenza unificata ai fini dell'attribuzione dei beni ai diversi enti regionali e locali.

La lett. d) rinvia all'individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti.

Sembrano criteri ragionevoli. Resta il dubbio se l'individuazione dei beni di rilevanza nazionale sarà fatta in via unilaterale oppure seguendo il metodo della concertazione di cui alla lett. c).

Capo VIII: Norme transitorie e finali.

Art. 17.

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni)

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

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

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

c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare a proprio carico meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

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

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

Vale la pena di sottolineare la delicatezza delle norme transitorie su cui si è concentrato il dibattito delle ultime settimane. Alcuni sostengono che sono troppi lunghi i tempi della transizione, altri, invece, dicono che sono lunghi i tempi per iniziarla, specialmente se si considera il tempo perso fin qui.

La lett. a) prevede che i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'art. 7 si applicheranno a regime dopo che sia stata superata una fase di transizione che assicuri un passaggio graduale dai valori dei trasferimenti determinati sulla base della media del triennio 2006-08 (al netto di assegnazioni a carattere straordinario) ai valori determinati con i criteri di cui all'art. 7 medesimo; la norma evidentemente è

aperta e letta così non sembra sollevare grosse perplessità. Si rinvia a eventuali accordi bipartisan per definire la lunghezza del periodo di transizione. Sennonché se si riflette alla diversità dell'attuale sistema rispetto a quello che si vuole costruire, insorgono diversi problemi che sono oggetto di discussioni. Vedi in particolare la questione della determinazione dei LEP e dei costi standard.

La lett. b) comincia a individuare qualche problema laddove pone due altre condizioni. Il nuovo sistema deve essere preceduto dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali. Come noto, attualmente nei LEA in materia sanitaria si comprendono tutte o quasi le patologie e naturalmente si vorrebbe restringere l'elenco ma ci sono problemi analoghi per l'assistenza e l'istruzione. Qualcosa di analogo si discute per le funzioni fondamentali degli enti locali. Comprendono tutte le funzioni attualmente svolte o quelle maggiormente diffuse?

E qui ovviamente pesa l'ambiguità del principio di cui al comma 4 dell'art. 119 "finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite". Si tratta di altra materia oggetto di controversia tra le diverse parti in causa.

Prevede inoltre "un processo di convergenza dalla spesa storica al "fabbisogno standard" in un **periodo di tempo sostenibile**". La norma evidentemente si dà carico degli effetti inaccettabili da parte delle regioni meridionali di una transizione in tempi brevi e predeterminati. Vedi lettera c) che segue.

La lett. c) affronta la questione del finanziamento delle spese diverse da quelle di cui all'art. 117 comma 2, lett. m). Per esse è prescritto **un periodo di cinque anni** (tre in una precedente bozza) per il passaggio dalla spesa storica a quella fondata sulle capacità fiscali, fatte salvi problemi di sostenibilità per alcuni. In tal caso il governo centrale provvederà con trasferimenti compensativi. La prescrizione è tanto rigida quanto ambigua. Rigida perché il periodo di transizione appare ad alcuni troppo breve. Ambigua perché invece di riferirsi al finanziamento di spese valutate sulla base di costi standard parla di capacità fiscali. In ogni caso, l'art. 17 mantiene una clausola di salvaguardia per situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità di alcune regioni, prevedendo correttivi e compensazioni di durata non superiore al periodo transitorio di cui al presente articolo. Si tratta di un problema enorme che chiama in gioco tutta l'architettura dell'art. 119.

La lett. d) prevede la garanzia della copertura della differenza tra gettito previsto e quello effettivamente conseguito con i tributi di cui all'art. 6, comma 1, lettera g).

La lett. e) prevede la garanzia che il gettito delle nuove entrate regionali di cui all'art. 8, comma 1, lettere b) e c) – gettito dei TPD e delle compartecipazioni con aliquota riservata -, sia, per l'insieme delle regioni, almeno pari al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a) del medesimo art. 8 – finanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato per le funzioni trasferite alle regioni. Garantisce, inoltre, che sarà effettuata, in sede di Conferenza permanente, una verifica dell'adeguatezza e congruità di tali somme.

Art. 18.

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

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

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

contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;

b) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali, e, per le altre spese, in un periodo di tempo pari a cinque anni. Fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard*, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

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

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

La lett. a) si dà carico delle previsioni di cui all'art. 118 Cost che, come noto, prevede il trasferimento della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In prima approssimazione, la valutazione della norma è positiva. Tuttavia rimangono margini di ambiguità che vanno superati. Si parla di "ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle regioni". Secondo me, c'è un problema di valutazione corretta dei costi di queste funzioni già delegate e di quelle che potranno essere attribuite nel futuro. È facile capire la difficoltà di determinare con precisione ed *ex ante* gli oneri implementativi di leggi dello Stato e delle regioni in un contesto in cui la legislazione è di tipo alluvionale e fortemente oscillatoria. Al di là delle buone intenzioni il criterio è veramente difficile da applicare.

In questi termini appare eccessivamente ottimista e velleitaria la previsione della lett. b) che rinvia alla definizione di regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni. Rispetto a precedenti versioni alquanto vaghe, la lettera b) porta ora due norme che individuano, in maniera transitoria e forfettaria, le funzioni fondamentali: 1) nel valore stimato dell'80% dell'insieme; e 2) prendendo in considerazione nella fase di avvio l'insieme (fondamentali e altre) come il dato rilevato ai sensi dell'art. 2 del DPR n. 194/1996.

Art. 19.

(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni)

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

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

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

Si osservi la collocazione nelle norme transitorie. Quindi si suppone che si voglia arrivare ad un sistema a regime. *Prima facie*, lascia perplessi che si parli di sistema gestionale al singolare²⁰. Forse anche qui si potrebbe auspicare un sistema plurale che consentirebbe maggiore flessibilità.

La lett. a) dice che saranno previste adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il MEF e le agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la **gestione organica** dei tributi erariali, regionali e degli enti locali. Si delinea in modo più chiaro il disegno di cui alla lett. l) dell'art. 2 portandolo ben più avanti. Si potrebbe ricordare l'esperienza negativa dei centri di servizio sperimentati direttamente dall'amministrazione finanziaria negli anni '80.

La lett. b) va oltre per rinviare alla definizione di apposite e specifiche convenzioni tra il MEF e le singole regioni ed enti locali relative alle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti rivenienti dalle attività di recupero dell'evasione.

Qui si traslascia l'elusione di cui alla lett. q) dell'art. 2 e lett. d), numero 5 dell'art. 5.

Qui si ignora il principio di sussidiarietà orizzontale di cui alla lett. v) dell'art. 2.

Capo IX

OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETÀ PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Art. 20.

(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)

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

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

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

²⁰ Vedi più ampie considerazioni di Vincenzo Iovinelli sul n. 4 di questa Rivista.

stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

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

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

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

Il comma 1 (modificato e reso più leggibile rispetto a precedenti versioni) prevede che le RSS e PPAA concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi secondo criteri e modalità già previsti o da definire, e secondo il principio del superamento graduale del criterio della spesa storica di cui all'art. 2, comma 2, lettera c).

Il comma 2 (anche esso modificato nello stile e nei contenuti rispetto a precedenti versioni) rinvia a norme di attuazione che terranno conto: a) della dimensione delle finanze di suddette RSS e PPAA rispetto alla finanza pubblica complessiva; b) delle funzioni da esse effettivamente svolte e degli oneri relativi, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro-capite. Le stesse norme di attuazione individueranno le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicurerà il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le RSS i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale; i d. lgs. di cui all'art. 2 terranno altresì conto dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali, prevedendo **anche**, in conformità con il diritto comunitario, forme di fiscalità di sviluppo.

Noto subito che, a differenza di quanto previsto nell'art. 14 lettera d) per le RSO qui le forme di fiscalità agevolata sono uno degli strumenti. Credo che la cosa potrebbe porre dei problemi come, a mio giudizio, li pone tutta l'architettura dell'art. 20²¹.

Il comma 3 prima parte è un capolavoro di ipocrisia e/o ambiguità. Prevede che le disposizioni di cui al comma 1 saranno attuate nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti delle RSS e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in (di) applicazione dei criteri di cui al comma 2 anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime RSS e PPAA ovvero – sentite, sentite! – da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali”. A questo punto, non si capisce che cosa coordina l'art. 20. Come dire, il coordinamento va bene ma **se bisogna risanare il bilancio**

²¹ In precedenti versioni della norma era previsto che i d. lgs. disciplinassero sulla base di quanto previsto dai rispettivi statuti le modalità per l'attribuzione alle regioni di quote di reddito – probabilmente delle imposte sul reddito sulle società – delle imprese con sede legale fuori del territorio della regione ma con unità produttive o impianti nella regione medesime contestualmente all'attribuzione o trasferimento delle eventuali competenze o funzioni spettanti alle medesime e ancora non esercitate. La richiesta di reinserire la norma è avanzata da esponenti delle autonomie speciali.

dello Stato il governo centrale può fare tutto quello che vuole. Altra istanza non secondaria di federalismo fiscale telecomandato dal centro.

La seconda parte il comma 3 specifica che le predette norme di coordinamento, **per la parte di loro competenza**, in relazione alla speciale autonomia di cui RSS e PPAA godono,: a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia...; b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle RSS e PPAA in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

In primo luogo, mi sembra proprio singolare che i principi di coordinamento arrivino dopo che le norme hanno già coordinato tutto secondo le modalità che saranno individuate sulla base delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 prima parte. In secondo luogo, sono curioso di vedere quali saranno i criteri di coordinamento qui previsti per le RSS e le PPA e in che cosa potranno differenziarsi rispetto a quelli di cui all'art. 2 della presente legge. Anche sulla base delle discussioni in corso e degli accordi politici che si profilano all'orizzonte, gli statuti delle RSO e quelli delle RSS e PA sembrano destinati a divergere più che a convergere.

Il comma 4 prevede che a fronte di ulteriori nuove funzioni assegnate alle RSS e alle PPAA, i d. lgs. attuativi definiranno le fonti di finanziamento in termini di compartecipazioni a tributi erariali e alle accise²².

Capo X

SALVAGUARDIA FINANZIARIA
ED ABROGAZIONI

Art. 21.

(Salvaguardia finanziaria)

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

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

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

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

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

Il primo comma afferma solennemente che l'attuazione della presente legge non deve comportare oneri aggiunti per il bilancio dello Stato e la finanza pubblica nel suo complesso. Rispetto alla versione precedente è saltata la deroga connessa alle esigenze della perequazione e per un periodo non superiore ai 5 anni. Naturalmente si tratta di *wishfull thinking*, ossia, di un pio desiderio che non ha alcuna probabilità di verificarsi. Il comma 2 prevede un costo non ancora quantificato che *in re ipsa* comincia a contraddire l'affermazione di cui al comma 1.

Il comma 3 prevede che le spese di funzionamento della commissione paritetica e della Conferenza permanente siano a carico del bilancio dello Stato.

Art. 22.

²² Qui si inserisce la richiesta della Regione Sicilia di trattenere una quota delle imposte di fabbricazione sugli oli minerali.

(Abrogazioni)

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

L'art. 22: è clausola di rito sulle abrogazioni che esprime un auspicio. È molto improbabile che tale compito possa essere fatto in maniera esaustiva.

A mò di conclusione richiamo in tutta sintesi gli elementi positivi:

- il tentativo stesso di attuare l'art. 119 cost.;
- il superamento del modello a 3-4 punte e l'adozione di quello verticale a cascata almeno nelle sue linee essenziali;
- la scelta di più sistemi di trasferimenti;
- la definizione dei principi di coordinamento;
- il tentativo di passare dalla spesa storica a quella calcolata sulla base di costi standard;

Gli elementi critici:

- intanto gli stessi criteri dei delega molto ampi;
- molte norme rinviano ad altre norme non sempre definendo meglio i criteri di delega;
- senza pregio la critica circa la mancanza di dati perché non è corretto aspettarsi parametri quantitativi particolareggiati in una legge delega;
- l'utilizzo equivoco del termine fabbisogno standard;
- il *benchmark* per la perequazione fissato su una sola regione senza definirne caratteristiche e contenuti;
- l'utilizzo indifferenziato dei termini tributi propri senza distinguere tra quelli così definiti in senso stretto e quelli derivati;
- periodo di transizione troppo lungo ma così richiesto dalle regioni;
- la volontà mantenuta di abrogare l'Irap.

Gli elementi negativi:

- prevalenza dell'approccio centralistico per cui tutto è calato dall'alto; sempre e comunque si ritiene di individuare vincoli relativi alle modalità di spesa, alle modalità di finanziamento delle medesime secondo la distinzione tra quelle di cui alla lett. m) del comma 2 dell'art. 117 e le altre;
- l'assenza di qualsiasi parametro per distinguere le funzioni fondamentali dalle altre;
- l'assenza di qualsiasi criterio per la determinazione dei fabbisogni per le politiche di sviluppo, di formazione permanente, di politiche del lavoro, ecc..

Va, tuttavia, osservato che il ddl Calderoli si porta dietro – perché non poteva diversamente - alcune impostazioni discutibili e controverse presenti nell'art. 119 Cost. quali:

- Finanziamento integrale di tutte o di alcune delle funzioni attribuite ai livelli sub-centrali di governo;
- Non condizionalità del principale o unico fondo perequativo;
- fittizia attribuzione di autonomia tributaria a tutti i governi di livello sub-centrale;
- tentativo di attuare un incerto criterio di territorialità regionale/locale per i principali tributi erariali;
- la mistificatoria sostituzione di trasferimenti con partecipazioni;

- mancanza di una netta distinzione tra interventi ordinari e straordinari come c'era nella versione precedente dell'art. 119 e per contro adozione di un ambiguo concetto di interventi speciali mirati a perseguire scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni;
- abrogazione del riferimento esplicito al problema del Mezzogiorno contenuto nella versione precedente dell'art. 119;
- ambiguità ed incertezza circa i contributi e gli interventi speciali di cui all'art. 119 comma 5 che possono essere visti in una logica letterale *una tantum* (*one shot*: una sola mano) non esplicitamente mirati al superamento degli squilibri territoriali (Nord-Sud; aree urbane e rurali, ecc.);
- per contro previsione nell'art. 117 della distinzione tra funzioni di cui al comma 2 lett. m) e lett. p) ma mancato richiamo di tale distinzione nell'art. 119;
- previsione nell'art. 118 del trasferimento generalizzato delle funzioni amministrative ai comuni e comunque secondo il principio di sussidiarietà ma, di nuovo, mancato richiamo delle medesime nell'art. 119.