Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato

Osservazioni e rilievi sul testo del relatore

di Franco Bassanini e Giorgio Macciotta

La discussione in corso in Parlamento sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione parte da un approccio politico corretto (realizzare una riforma di grande rilievo con un consenso largo, che prescindendo dalle contingenti maggioranze parlamentari) e da un testo che utilizza molte elaborazioni svolte ad altri livelli istituzionali e/o in sedi culturali. Sia il testo originario del Governo sia le proposte di emendamenti del relatore si muovono in questa logica.

Partendo dall'elaborazione svolta in sede ASTRID, vogliamo contribuire nella medesima direzione e, trascurando i numerosi punti di consenso, che emergono dalle puntuali osservazioni al testo, ci concentriamo su sei blocchi di questioni che paiono a noi particolarmente significative e che vengono espone in ordine di progressiva distanza dal testo base:

1. Il testo merita una ulteriore ripulitura che consenta di superare il rischio di due equivoci. In primo luogo: la Costituzione nell'individuare tra le fonti di finanziamento del sistema delle autonomie le "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio" non pone in discussione la titolarità esclusiva dello Stato in materia di disciplina del *proprio* "sistema tributario". Come per le Regioni e per gli enti locali, anche per lo Stato **tutte** le entrate si rapportano a **tutte** le spese. È una regola che vale per tutti gli enti "sovrani" che "costituiscono" insieme la Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Tra le spese di competenza esclusiva dello Stato l'articolo 117 della Costituzione pone anche la "perequazione delle risorse finanziarie". Non è quindi corretto fare riferimento nel disegno di legge a risorse derivanti dal "gettito prodotto nelle altre regioni" (art.7/1/f/2), ed è ambigua la formulazione dell'articolo 2/2/z che ipotizza una "**territorialità dell'imposta**", anche in caso di imposte **erariali**.
In secondo luogo occorre rendere il testo coerente con il principio di attribuzione delle risorse "**senza vincoli di destinazione**" evitando che, in diversi articoli, vi sia un collegamento puntuale tra determinate fonti di entrata e determinate spese. Anche in fase di prima applicazione una procedura di quantificazione delle fonti di entrata che riferisca il gettito a specifiche funzioni, che, pure, può apparire funzionale a garantire con maggiore semplicità l'equilibrio dei bilanci, rischia, in relazione alle disparità delle situazioni di partenza, di potersi applicare solo alla realtà territoriale di riferimento e di risultare inadeguata a garantire l'equilibrio delle altre. Anche in questo caso, dunque, risulta più conveniente applicare il principio della utilizzazione di **tutte** le entrate in funzione di **tutte** le spese.
2. Il secondo problema da considerare è quello relativo ai problemi di standardizzazione e di **superamento dei valori storici di bilancio**. Il tema è affrontato correttamente per quanto riguarda la **spesa storica** in relazione sia ai costi "per unità di prodotto" sia al fabbisogno

complessivo derivante dal livello dei servizi e delle infrastrutture da garantire a ciascun territorio (e salva la discutibile limitazione di questi criteri alle sole funzioni fondamentali degli enti locali e alle funzioni regionali vincolate a livelli essenziali delle prestazioni: ma di ciò si dirà più oltre al paragr.5).

Non viene attribuita analoga enfasi al tema del superamento del livello delle **entrate "storiche"** di ciascun territorio. Eppure, con ogni evidenza, il livello del fabbisogno da coprire con l'utilizzo del fondo perequativo, come prescritto dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 119, è determinato dal rapporto algebrico tra il totale delle spese e il totale delle entrate, entrambi correttamente calcolati, a regime, non sulla base dei valori storici ma dell'applicazione di parametri e standard "virtuosi".

In applicazione dell'articolo 53 della Costituzione i territori con un PIL pro capite superiore a quello medio nazionale dovrebbero caratterizzarsi per una pressione fiscale pro capite analogamente superiore. Così non è, come si evince dalla tabella allegata costruita sui dati del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico. Il PIL pro capite del Centro Nord rilevato dall'ISTAT nel 2006 (compreso il sommerso stimabile in quell'area) superava del 17,08% quello medio nazionale mentre quello del Mezzogiorno era inferiore del 31,86%. Nello stesso anno il rapporto tra Entrate (fiscali e contributive) e PIL superava la media nazionale solo dell'1,99% nel Centro Nord ed era inferiore a tale media solo del 5,93% nel Mezzogiorno. Se si guarda alla dinamica il risultato è ancora più stridente: nel Centro Nord si registra una riduzione di circa 4 punti (da 105,93 nel 1996 a 101,99 nel 2006) nel Sud una crescita di circa 9 punti (da 85,19 a 94,07). Il Veneto, il cui PIL pro capite superava la media nazionale del 17,29%, aveva un prelievo rapportato al PIL pari al 95,83% della media nazionale mentre la Campania e la Sardegna, il cui PIL pro capite era inferiore alla media nazionale rispettivamente del 34,69 e del 21,32%, facevano registrare un prelievo inferiore a quello medio nazionale solo del 3,13 e dello 0,24%. Il tema della standardizzazione del prelievo è come si vede di rilievo non inferiore a quello della standardizzazione della spesa.

3. Il terzo aspetto cui dedicare attenzione è quello dei **tributi da utilizzare** per costruire un pacchetto di risorse che garantisca a ciascun territorio la possibilità "di finanziare integralmente" con tali fonti di entrata, integrate (ma soltanto per i territori dotati di "minore capacità fiscale per abitante") da quote del fondo perequativo, tutte le "funzioni pubbliche attribuite" al medesimo territorio, come prescritto dall'articolo 119, quarto comma, Cost. Il tema va affrontato da due punti di vista: una evoluzione del gettito che garantisca l'equilibrio in sede di prima applicazione e in termini dinamici; e una flessibilità che consenta autonome scelte di politica di entrata e di spesa. I problemi sono indicati in ordine di progressiva distanza dal testo in esame:
 - a) Consideriamo in primo luogo le norme sulla destinazione ai livelli di governo territoriali di quote di patrimonio pubblico (c.d. **federalismo demaniale**). Tali cespiti patrimoniali sono suscettibili di determinare un gettito, anche sotto forma di minori oneri per la dotazione degli uffici delle amministrazioni regionali e locali e degli enti da essi dipendenti. In relazione alla differente dislocazione del patrimonio pubblico è possibile che la assegnazione e la valutazione dei cespiti patrimoniali possa costituire un elemento di complicazione nella determinazione dell'equilibrio di partenza. Sarebbe forse opportuno prevedere che l'assegnazione dei cespiti patrimoniali avvenga in un momento successivo a quello di determinazione delle entrate correnti costituite da tributi di applicazione generale, con successivi aggiustamenti mirati delle quote di compartecipazione.
 - b) C'è poi il tema dell'equilibrio dinamico che il pacchetto di entrate dovrebbe garantire. Il disegno di legge prevede, in vari articoli (7/1/e, 8/1/d), modalità per

l'aggiornamento delle entrate. Si tratta di una cautela comprensibile, che viene incontro alla preoccupazione dei livelli di governo infrastatale circa l'evoluzione del gettito dei vari tributi. Occorre, peraltro, evitare che da tale cautela discendano meccanismi permanenti di contrattazione annuale del livello delle entrate. Se ciò accadesse sarebbe quasi inevitabile che analoga clausola di garanzia venisse richiesta sul versante delle spese rendendo puramente nominale il principio di responsabilità e vanificando, sostanzialmente, l'impianto del federalismo fiscale.

- c) C'è, ancora, il tema della opportunità di valutare, ai fini dell'equilibrio di bilancio, il gettito dei tributi regionali e locali derivanti dall'autonoma attività legislativa delle Regioni (**tributi istituiti con legge regionale**). Assumere nella base del calcolo del quantum di risorse da attribuire a ciascuna Regione ai fini del rispetto del quarto comma dell'articolo 119 Cost, anche il gettito di tali tributi costituirebbe uno stimolo ad una attività legislativa in direzione opposta a quella auspicata. Nessuna Regione avrebbe infatti interesse a compiere un autonomo sforzo fiscale se ciò comportasse una minore assegnazione di risorse **a scomputo** della fiscalità nazionale: non quella sulla quale dovrebbero calcolarsi gli equilibri a norma dell'articolo 6/1/g (che non avrebbe interesse a autonome scelte di tassazione (potendo, in caso di inerzia, scaricare sullo Stato ogni responsabilità del prelievo) non, a maggior ragione, le altre (che vedrebbero coperto il loro fabbisogno con quote del fondo perequativo). A cascata è prevedibile che lo stesso atteggiamento avrebbero gli Enti Locali chiamati ad attivare tributi assegnati alle loro competenze dalle leggi nazionali e/o regionali. Se, al contrario, si volesse stimolare una autonoma attività di prelievo dei poteri locali, in funzione del principio di responsabilità, potrebbe essere utile utilizzare a tal fine la leva della **premieria**.
- d) C'è, poi, il problema dell'individuazione del **mix dei tributi** da utilizzare con il duplice obiettivo di garantire l'equilibrio dinamico e di minimizzare l'esigenza di perequazione. A questo secondo fine è evidente l'opportunità di utilizzare tributi fondati sui **consumi** la cui distribuzione è, notoriamente, più equilibrata sul territorio. Ma c'è un ulteriore motivo che dovrebbe spingere alla utilizzazione del gettito derivante dall'imposizione indiretta; esso è strettamente connesso all'auspicata evoluzione della spesa. Esiste un comune consenso sull'ipotesi che, per un periodo non breve, in funzione del riassorbimento dell'ingente debito pubblico, l'ammontare della spesa debba ridursi in rapporto al PIL. Le fondamentali imposte indirette (IRE e IRES) hanno, a tali fini forti controindicazioni. L'IRES ha altissimi indici di concentrazione territoriali e forte erraticità. L'IRE ha indici di concentrazione superiori a quelli dell'imposizione indiretta e, soprattutto, ha una dinamica che è pari ad 1,5 volte quella del PIL. Sarebbe del tutto incongruo controbilanciare una spesa che si auspica in riduzione rispetto al PIL con una fonte di entrata la cui dinamica è superiore a quella del PIL. Sarebbe ineludibile una manovra annuale di riequilibrio con riduzione della aliquota di compartecipazione. L'ipotesi potrebbe apparire favorevole ad un più efficace controllo dei generali equilibri di bilancio della Pubblica Amministrazione da parte dei poteri centrali ma è evidente che una trattativa sul livello delle entrate comporterebbe, come già detto, analoga trattativa sul livello delle spese con sostanziale vanificazione del principio di responsabilità e, sostanzialmente, del federalismo fiscale. Il gettito derivante dall'imposizione indiretta ha, invece, per la natura dei tributi (IVA, accise), una dinamica pari o inferiore a quella del PIL (oltre che una distribuzione più equilibrata sul territorio). Ci pare dunque evidente, per tutti i motivi ora riassunti, che, ai fini della massimizzazione della responsabilità e dell'autonomia di bilancio dei poteri locali, debba considerarsi preferibile un'autonomia impositiva garantita da una **forte quota di compartecipazione all'imposizione indiretta**, assegnando ad un limitata quota dell'IRE il ruolo di riequilibrio della dinamica recessiva delle accise.

e) C'è, infine, il tema presente in diversi articoli (2/2bis/b, 4/1/a, 21/2/b) del tetto massimo della **pressione fiscale** e della sua ripartizione tra i diversi livelli di governo. Si tratta di un principio assolutamente imprescindibile nella fase **transitoria** di prima applicazione della riforma (come previsto all'articolo 2/2bis/a) per evitare che siano trasferite funzioni senza adeguate risorse (con la conseguente necessità di incrementare la pressione fiscale regionale e/o locale), o che si determini un trasferimento di gettito superiore ai costi delle funzioni attribuite (come è talora, anche in epoca recente, accaduto per le regioni speciali). Se tale principio si traducesse in una norma da applicarsi a regime si tratterebbe, invece, di una scelta palesemente contraria alla "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" prevista dall'articolo 119 della Costituzione.

4. Il quarto ordine di problemi riguarda le modalità di finanziamento delle **regioni a statuto speciale** e delle province autonome. Con la nuova formulazione dell'articolo 119 che impone un unico canale di finanziamento di tutto il sistema delle autonomie, quello dei tributi propri e delle compartecipazioni e addizionali ai tributi erariali, è venuto meno il finanziamento attraverso i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato che ha storicamente consentito la divaricazione tra le regioni speciali e il resto del sistema delle autonomie. È difficile sostenere che le Regioni speciali e le province autonome non debbano conformarsi, in materia di spesa, alle regole di standardizzazione dei costi delle funzioni assegnate. È anche difficile ipotizzare che per quelle funzioni la cui titolarità le regioni speciali condividono con quelle ordinarie non debbano valere per tutti i criteri di standardizzazione della quantità e della qualità dei servizi, che è comunque vincolante per tutti in materia di erogazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Si tratta di funzioni che determinano circa il 90% della spesa totale delle Regioni a statuto ordinario e più di metà della spesa totale del sistema delle autonomie. Non è facilmente comprensibile per quali motivi le dimensioni del finanziamento di tali funzioni non debbano essere determinate per l'intero sistema delle autonomie con criteri omogenei.

D'altra parte il testo del relatore espressamente prevede che sia possibile anche per le regioni speciali usufruire, ove si registri una minore capacità fiscale, di quote del fondo di perequazione. Il che implica, con tutta evidenza un rapporto tra costi e cespiti disponibili, avendo come termine di confronto i parametri utilizzati per le altre regioni.

Gli Statuti delle Regioni speciali, con eccezione di quello siciliano, prevedono la possibilità di variazione delle norme sulle entrate attraverso disposizioni di legge ordinaria. Come si evince dalle allegate tabelle 1 e 2 alcune regioni speciali, e non tra le più svantaggiate del paese, ricevono contributi di solidarietà nazionale la cui motivazione è difficilmente comprensibile. In attesa della variazione degli Statuti il processo di attribuzione di nuove competenze a norma dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001 può consentire di procedere ad una omogeneizzazione delle norme di finanziamento ridisegnando le norme finanziarie degli statuti.

Occorre naturalmente avere presente che gli statuti speciali attribuiscono a regioni e province autonome anche funzioni che in altri territori restano allo Stato. Per i costi di tali funzioni dovranno prodursi specifiche quantificazioni che difficilmente potranno ignorare i parametri di spesa standardizzata che danno luogo agli stanziamenti sul bilancio dello Stato per far fronte ad analoghe funzioni negli altri territori.

Non sfugge naturalmente la complessità politica di una simile operazione ma non dovrebbe sfuggire neanche la crescente divaricazione di interessi tra le diverse regioni speciali. Ciò induce a ritenere possibile che il percorso sommariamente delineato in precedenza sia realizzabile con il consenso della quota più rilevante delle popolazioni delle regioni speciali, una volta chiarito che non si tratta di mettere in discussione la "specialità" dei poteri e delle funzioni attribuite alla regioni a statuto speciale e alle Province autonome, ma di applicare anche ad esse i principi fondamentali del federalismo fiscale, che impongono innanzitutto

che le risorse siano commisurate all'esigenza di assicurare il finanziamento integrale di tali poteri e funzioni, e dunque al fabbisogno derivante dalla applicazione di parametri standard relativi alla quantità, qualità e costi delle prestazioni e dei servizi.

In altri termini: le regioni a statuto speciale continueranno ad avere più risorse **perché hanno più poteri e funzioni**, non **indipendentemente** dai poteri, dalle funzioni e dunque dalle prestazioni e dai servizi che devono assicurare ai loro cittadini.

5. I problemi più rilevanti riguardano **due questioni essenziali**: la definizione delle funzioni di cui occorre assicurare il finanziamento integrale ai fini della determinazione del quantum di risorse da garantire a ciascun ente territoriale e dunque al fine di definire la misura della perequazione (totale o parziale); le procedure attraverso le quali si determina un quadro unitario della contabilità e della politica economica della Repubblica.

La prima questione è la più complessa. Il testo del disegno di legge ci sembra al riguardo non convincente almeno sotto due profili

a) Il testo del relatore ripropone innanzitutto quella **distinzione tra funzioni** (già presente nel disegno di legge del precedente governo di centro sinistra) che non ha alcun fondamento nella Costituzione, quanto meno con riferimento alla determinazione del quantum di risorse da assicurare ad ogni ente territoriale e quindi della misura della perequazione da realizzare a favore dei territori con minore capacità fiscale. Il principio, enunciato dal quarto comma dell'articolo 119, secondo cui con le risorse assegnate a norma dei primi tre commi dell'articolo 119 Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni devono risultare sufficienti a **"finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"** mal si concilia con la previsione di una copertura integrale dei fabbisogni a costi standard (e a sforzo fiscale standard) limitata solo alle funzioni fondamentali degli enti locali e alle funzioni regionali regolate da livelli essenziali delle prestazioni, prevedendo per le altre funzioni una copertura dei fabbisogni standard soltanto parziale. Contrastante con la disposizione del quarto comma dell'art. 117 è, parimenti, l'ipotesi che i "territori con minore capacità fiscale per abitante", debbano produrre uno sforzo fiscale tanto maggiore quanto minore è la loro capacità fiscale, per garantire il mantenimento del livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali.

Rispettare il dettato costituzionale sarebbe peraltro possibile senza oneri finanziari insopportabili. Nella tabella 3 abbiamo utilizzato le elaborazioni sulla spesa storica dei diversi livelli di governo compiute dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico, e abbiamo per prudenza ipotizzato che lo Stato cessi ogni attività in quei settori (il che è peraltro difficilmente ipotizzabile): ciononostante, la dimensione finanziaria delle funzioni non riconducibili "ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali", risulta inferiore a 2 punti di PIL (a valori 2006) e la spesa nei territori che dovrebbero usufruire del fondo perequativo risulta inferiore ad un punto di PIL; una perequazione totale richiederebbe dunque risorse per circa **0,5 punti di PIL** a carico della fiscalità generale, una parte delle quali, naturalmente, frutto del gettito in quei territori.

Si potrebbe naturalmente sostenere che proprio la limitata dimensione della spesa in tali campi consente di operare la distinzione tra funzioni senza danni. Ma, paradossalmente, le attività per le quali, nei territori con minore capacità fiscale, le risorse non sarebbero adeguate alle esigenze sono proprio quelle nelle quali più pienamente dovrebbe esprimersi l'autonomia. Si partirebbe, dunque, sin dall'inizio, con un federalismo a due velocità che legittimerebbe in una larga parte del paese una peggiore qualità dell'azione amministrativa e rischierebbe di perpetuare una richiesta di assistenzialismo. Ci sono dunque motivazioni costituzionali e economiche, che sconsigliano una simile distinzione

delle funzioni. E', invece, ragionevole sostenere una **tempistica diversa** nella perequazione, partendo da quella integrale per le funzioni nelle quali la determinazione dei "livelli essenziali" impone l'immediata definizione degli standard e il rispetto dei medesimi da parte di tutti gli enti territoriali, e operando invece negli altri settori in un primo tempo con criteri forfettari e, solo successivamente definendo i parametri per la standardizzazione.

b) Il secondo nodo problematico è quello della **titolarità delle risorse** destinate a "finanziare integralmente le funzioni assegnate". La formulazione dell'articolo 5/1/b del testo del relatore è ambigua e sembra risentire della vecchia errata interpretazione (molto diffusa anche in ambienti politici e culturali di centrosinistra) che riteneva si dovessero finanziare principalmente le funzioni **legislative**. L'articolo 119 implica invece che vadano finanziate, con i meccanismi previsti dai suoi primi tre commi le funzioni "che costano", dunque **le funzioni amministrative** (oltre **che la macchina istituzionale**): non si capirebbe altrimenti il dettato del quarto comma che prevede il finanziamento integrale delle funzioni attribuite anche a Comuni, Province e Città metropolitane che notoriamente non dispongono di poteri e funzioni legislative. Ora, l'articolo 5/1/b prevede il finanziamento delle competenze "residuali o concorrenti" delle Regioni: ma, per le funzioni amministrative, l'articolo 118 della Costituzione non prevede "competenze residuali o concorrenti", ma solo competenze attribuite alle Regioni nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza "al fine di assicurarne l'esercizio unitario". La competenza residuale o concorrente vale invece per le funzioni legislative. Le Regioni, per le funzioni nelle quali è loro attribuita dalla Costituzione competenza legislativa, possono, naturalmente, modificare l'assegnazione delle competenze amministrative rispetto a quella in essere al momento della prima applicazione della legge. Una formulazione rispettosa della Costituzione potrebbe dunque prevedere che le risorse assegnate alle Regioni siano adeguate a garantire ai soggetti titolari delle funzioni amministrative le risorse necessarie per far fronte, in coerenza con gli articoli 118 e 119, alle funzioni loro assegnate nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4.

6. Resta, infine, il problema della omogeneizzazione delle norme di contabilità e di governo della finanza e dell'economia pubblica, in modo da tener conto che la nuova forma di Stato sancita dall'articolo 114 della Costituzione impone di definire anche il nuovo ordinamento della contabilità pubblica nei termini di una **contabilità della Repubblica** (vedi al riguardo il *paper* di Astrid e tutta la prima parte del relativo articolato).

La procedura definita nell'articolo 2, commi 2/b quater e 3, del testo del relatore (prevedendo che i decreti legislativi siano emanati solo "previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata") rende meno rilevante e meno urgente la soluzione del problema che può dunque anche essere rinviata a un successivo intervento legislativo. Così come formulato il testo del relatore lascia perfino spazio a qualche eccessivo potere di veto da parte della Conferenza unificata. Sarebbe opportuno riflettere sulla possibilità di utilizzare, in caso di mancata intesa con la Conferenza unificata, la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata a norma dell'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001, con le procedure previste nello stesso articolo. Sarebbe così possibile in quella sede definire in modo più puntuale non solo le procedure per l'unificazione degli schemi dei bilanci ai diversi livelli di governo ma anche le regole per l'aggiustamento del "patto di convergenza" di cui all'articolo 15 bis del disegno di legge. E sarebbe possibile superare i dubbi che potrebbero sorgere circa un eccesso di potere del Ministro dell'Economia e delle Finanze, alla luce del combinato disposto dell'articolo 21 del disegno di legge in esame e dell'articolo 76 ter del decreto legge 112/2008 come convertito dalla legge 133/2008.

3 gennaio 2009

**A.S. 1117 – Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in
attuazione dell'articolo 119 della Costituzione**
OSSERVAZIONI DI ASTRID (BASSANINI E MACCIOTTA)

Nella colonna di sinistra il testo del relatore (bozza 3, 22 dicembre 2008). Nella colonna di destra le osservazioni di Astrid (Franco Bassanini e Giorgio Macciotta) -

Nel testo del relatore: in neretto le modificazioni (sottolineate le ultime), barrate le parole soppresse, **in rosso le parti del testo del relatore alle quali le osservazioni di Astrid fanno specifico riferimento**

TESTO DEL RELATORE

OSSERVAZIONI DI ASTRID

TESTO DEL RELATORE	OSSERVAZIONI DI ASTRID
<p style="text-align: center;">Capo I CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO</p> <p style="text-align: center;">Art. 1. <i>(Ambito di intervento)</i></p> <p>1. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, Città metropolitane e regioni e rispettando i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Disciplina altresì</p>	

<p>l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, Città metropolitane e regioni ed il finanziamento di Roma capitale.</p>	
<p>2. Alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli Statuti, esclusivamente le disposizioni di cui all'articolo <u>agli articoli 18-bis e 20.</u></p>	<p>Probabilmente non si può far diversamente, ma certo la sostanziale esclusione delle Regioni speciali lascia una lacuna aperta nella riforma. La specialità continua ad avere senso per quanto concerne le funzioni e i poteri, e dunque le risorse correlate a quelle funzioni e poteri: ma proprio per ciò le Regioni a statuto speciale resterebbero "speciali" anche se si applicasse, anche per esse, il criterio della commisurazione delle risorse ai fabbisogni standard (calcolati sulla base di costi standard "virtuosi"), come previsto dall'articolo 119.</p> <p>Va ricordato che tutte le norme finanziarie previste negli Statuti delle Regioni speciali (salvo che nel caso della Regione Sicilia) sono modificabili con legge ordinaria ("d'intesa" per la Regione Val d'Aosta e per le Province Autonome, "sentita la Regione" per il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna). Se, dunque, si volesse intervenire sul serio sarebbe possibile lavorare, in attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, in sede di commissioni paritetiche, per acquisire il consenso di 4 Regioni speciali alle modificazioni di legge ordinarie (anche attraverso decreti delegati) necessarie per la "normalizzazione" del regime delle entrate. Il consenso della Sicilia alla fine, probabilmente, seguirebbe.</p>
<p>Art. 2. (Oggetto e finalità)</p> <p>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</p>	

<p>definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, Città metropolitane e regioni.</p> <p>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, 18-ter, 19, 21 e 22, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:</p>	
<p>a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile finanziaria di tutti i livelli di governo;</p>	<p>Benissimo.</p>
<p>b) attribuzione di risorse autonome ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, alle regioni e agli enti locali, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, solidarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione;</p>	<p>Benissimo. Ma occorre poi essere conseguenti con questa corretta definizione di principio.</p>
<p>b-bis) <u>determinazione del costo o del fabbisogno standard</u> quale costo o fabbisogno obiettivo che, valorizzando le migliori pratiche, costituisce l'indicatore rispetto a cui comparare e valutare l'efficienza dell'azione pubblica nonché l'obiettivo cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni;</p>	<p>Ancora bene. Ma bisognerebbe dire "<u>del fabbisogno e del costo standard</u>". <u>A regime</u> infatti il sistema, in coerenza con il dettato dell'articolo 119, richiede che si proceda gradualmente a identificare i <u>livelli standard di tutte le prestazioni o di tutti i servizi</u> e i relativi <u>costi standard</u> determinati a un livello sufficientemente "virtuoso" (la media dei costi dei servizi più efficienti). I livelli standard non potranno essere inferiori ai Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), dove i LEP sono stati fissati dal legislatore ai sensi dell'art. 117, c.2, lett. m.</p> <p>I livelli standard delle prestazioni e dei servizi attribuiti alla competenza di ciascun ente moltiplicati per i relativi costi standard costituiranno nel loro insieme il suo <u>fabbisogno standard</u>.</p>

	<p>Il quantum di risorse da assicurare per garantire il "finanziamento integrale delle funzioni attribuite" (119, 4° comma, Cost.) dovrà coprire questo fabbisogno standard, in modo da rispettare il dettato costituzionale senza determinare incrementi complessivi di spesa pubblica.</p> <p>Nella fase <u>transitoria</u> ovviamente il calcolo del fabbisogno standard sulla base di livelli e costi standard delle prestazioni e dei servizi potrà essere fatto solo per le funzioni e i servizi più importanti usando per il resto <u>criteri sintomatici e sintetici</u> anche con riferimento alla spesa storica. Ma la riforma funzionerà se riuscirà ad abbandonare il più rapidamente possibile le sperequazioni della spesa storica.</p> <p>In tutto l'articolo manca poi qualsiasi riferimento al <u>gettito fiscale potenziale (depurato dagli effetti di livelli di evasione fiscale superiori a una media "virtuosa")</u> che è non meno essenziale dei costi e dei fabbisogni standard per definire la dimensione della perequazione. Si tratta di una definizione che potrebbe essere presa di peso dal disegno di legge Finocchiaro e altri.</p>
<p><i>b-ter)</i> adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita;</p>	<p>Ineccepibile. Ma non si potrebbe fare un accenno a una <u>revisione del patto</u>, per adeguarlo ai principi di sussidiarietà, responsabilità e leale cooperazione (dunque per renderlo...<u>meno "stupido"</u>)? (<i>vedi la proposta di Astrid nella parte concernente le nuove regole della "contabilità della Repubblica"</i>)</p>
<p><i>b-quater)</i> redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni,</p>	<p>(<i>anche per questo vedi la proposta di Astrid nella parte concernente le nuove regole della "contabilità della Repubblica"</i>)</p>

<p>coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurre tali poste ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita. I decreti legislativi stabiliscono le date entro cui sono approvati i bilanci preventivi degli enti territoriali;</p>	
<p>c) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:</p>	<p>Benissimo.</p>
<p>1) del fabbisogno <i>standard</i> 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;</p> <p>2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;</p>	<p>La distinzione tra n. 1 e n. 2 è incostituzionale, dato che l'articolo 119, 4° comma, impone che sia assicurato il finanziamento integrale di tutte le funzioni attribuite; caso mai questa distinzione potrebbe essere consentita nella fase <u>transitoria</u>, di passaggio dalla spesa storica alla piena attuazione del dettato costituzionale. Quanto alla capacità fiscale, essa viene in discussione – ex art. 119 terzo comma – non per stabilire il quantum di risorse che deve essere assicurato a ciascun Ente, ma per stabilire se e in che misura quel quantum non possa essere coperto da entrate proprie e compartecipazioni e debba essere integrato da una quota del fondo perequativo. <u>Sarebbe dunque meglio prevedere il criterio numero 1 per tutte le funzioni.</u></p>
<p>d) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;</p>	<p>Ineccepibile</p>
<p>e) esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale;</p>	<p>Ineccepibile</p>
<p>f) <u>tendenziale</u> correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso</p>	<p>Bene perché "<u>tendenziale</u>": la cautela è d'obbligo.</p>

<p>alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;</p>	
<p>g) previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:</p> <p>1) istituire tributi regionali e locali;</p> <p>2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e Città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia;</p>	<p>Il limite è ineccepibile e corretto. Di fatto limiterà molto l'esercizio dell'autonomia tributaria regionale</p>
<p>h) facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;</p>	<p>Ineccepibile.</p>
<p>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;</p>	<p>Principio ineccepibile e del tutto fondamentale.</p> <p>Occorrerebbe pensare anche a qualche strumento di garanzia che renda difficile violarlo e aggirarlo. Quando ci sarà il Senato federale, la prima garanzia starà nel prevedere per questi provvedimenti la necessità di un suo voto favorevole; qualcosa di analogo si potrà forse prevedere a livello regionale facendo leva sui Consigli regionali delle autonomie: ma si tratta comunque di riforme costituzionali; intanto si potrebbe attivare la Commissione per le questioni regionali integrata a norma dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.</p>
<p>l) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditalmento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo e semplificazione dell'attività di accertamento e di riscossione e delle relative procedure di scelta del contraente;</p>	<p>Eccellente</p>

<p><i>m)</i> definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;</p>	<p>Eccellente</p>
<p>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 <i>m)</i>, della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera <i>p)</i>, della Costituzione; previsione delle specifiche modalità attraverso cui il Governo, nel caso in cui la Regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera <i>m)</i>, della Costituzione, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera <i>p)</i>, della Costituzione, esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto disposto dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria;</p>	<p>Anche questo è un principio-chiave che va difeso e sostenuto. Naturalmente ricordando che dovranno essere definite "<i>procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale cooperazione</i>" come recita l'art. 120 della Costituzione (nella proposta di Astrid, contro eventuali tentativi di prevaricazioni statali è previsto il parere <u>conforme</u> della Conferenza Stato regioni o, in mancanza, l'attivazione della Commissione bicamerale integrata ex art. 11 della legge cost.. 3/2001.</p>
<p><i>o)</i> garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di un paniere insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello</p>	<p>L'aggiunta finale ci pare assolutamente opportuna.</p>

<p>di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;</p>	
<p>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;</p>	<p>Il principio appare ragionevole se riferito alla sola fase <u>transitoria</u>, poiché a regime dovrebbe scomparire ogni distinzione relativa alle funzioni o materie. Nella filosofia del testo questa "adeguata flessibilità" è funzionale ad integrare la "perequazione parziale", che, come si dirà, contrasta con il dettato dell'articolo 119 Cost.</p>
<p>q) semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo, efficienza nell'amministrazione dei tributi, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale; rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212;</p>	<p>Eccellente</p>
<p>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;</p>	<p>Eccellente. Ma occorre definire le regole attraverso le quali si determinano i vincoli e il rispetto di tali vincoli. Se si legge l'articolo 77 ter del decreto legge 112/2008, come convertito dalla legge 133, il dubbio che arbitro della "conformità" sia il solo Ministro dell'Economia è assai forte. Una ipotesi di articolato in materia è contenuta nella proposta di Astrid, e in particolare nelle disposizioni che disciplinano la "contabilità della Repubblica", in coerenza con il principio fondamentale sancito dall'articolo 114 Cost.</p>

<p>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 ed economicità e trasparenza di cui al medesimo articolo 4, comma 1, lettera b);</p> <p>t) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;</p> <p>u) riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;</p>	<p>Visti i precedenti, la disposizione non è superflua.</p>
<p>v) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;</p> <p>z) territorialità dell'imposta, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione; neutralità dell'imposizione, divieto di esportazione delle imposte;</p> <p>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</p>	<p>Formulazione ambigua, se riferita anche alle imposte erariali. Come per le Regioni e per gli enti locali, anche per lo Stato tutte le entrate si rapportano a tutte le spese. È una regola che vale per tutti gli enti "sovrani" che "costituiscono" insieme la Repubblica ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Andrebbe dunque espressamente limitata l'applicazione del principio ai tributi regionali e locali</p>

<p>di governo nella gestione della contrattazione collettiva;</p> <p>individuazione, per ciascuna categoria omogenea di enti territoriali, di standard nel rapporto di adeguatezza del tra il numero dei dipendenti <u>in rapporto al</u> numero dei residenti;</p>	<p>Al fine di evitare il determinarsi di una giungla retributiva, con sacche di privilegio sarebbe utile distinguere tra il contratto nazionale valido per il complesso del personale di ciascun livello di governo e la contrattazione di secondo livello.</p> <p>Disposizione politicamente ragionevole ma di dubbia costituzionalità e forse inutile (essendo ovvio che il fabbisogno standard farà riferimento anche ai costi del personale necessario per la prestazione dei servizi e, a parità di fabbisogno, un maggior costo del personale implicherebbe minori costi degli altri fattori). Occorre anche evitare ogni rigidità perché è evidente che la quantità di personale è legata alla quantità/qualità dei servizi prestati, all'esistenza di gestioni dirette, etc.; ciò vale anche per il successivo articolo 18 quater</p>
<p><i>bb)</i> certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;</p>	<p>Disposizione ineccepibile e fondamentale.</p>
<p><i>cc)</i> individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa.</p> <p>2-<i>bis</i>. I decreti legislativi di cui al comma 1 individuano, nell'ambito della programmazione triennale, gli strumenti atti a perseguire i seguenti obiettivi:</p>	
<p>a) non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva nel corso della fase transitoria;</p>	<p>Condivisibile</p>
<p>b) fissazione di un limite massimo per la pressione fiscale</p>	<p>Anche se ne è evidente e difficilmente contrastabile la ragione politica, si tratta</p>

<p>complessiva dei diversi livelli di governo e di un limite massimo per la pressione fiscale proprio di ogni livello di governo;</p>	<p>tuttavia di una norma incostituzionale (introduce una limitazione all'autonomia regionale e locale non prevista dalla Costituzione) e contraddittoria rispetto alla <i>ratio</i> del federalismo fiscale.</p>
<p>c) riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo in relazione alle maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese, garantendo o migliorando il livello dei servizi;</p>	<p>idem: può essere un ragionevole e condivisibile programma politico, ma non può essere un limite all'autonomia. Se la disposizione è poi letta in connessione con l'articolo 21/2/b, l'incostituzionalità appare evidente.</p>
<p>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 alle Camere perché su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all'articolo 2-bis <u>e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario</u>, entro trenta <u>sessanta</u> giorni dalla trasmissione.</p>	<p>Vedi l'osservazione immediatamente successiva. E' una procedura molto garantista, che toglie ogni argomento a chi critica il testo per la sua genericità. Ma c'è persino il rischio di un eccessivo potere di blocco, come conseguenza della condizione che i decreti delegati abbiano l'intesa in sede di Conferenza. <i>La procedura prevista dalla proposta Astrid - intesa o, in mancanza, voto parlamentare con maggioranze qualificate - è forse preferibile perché non consente ritardi né ricatti,</i></p>
<p>3-bis. Decorso il termine per l'espressione del parere da parte della Commissione di cui all'articolo 2-bis, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, se non intende conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le</p>	<p>Molto bene: è una procedura straordinaria ma adatta al carattere "materialmente costituzionale" della legge di attuazione del federalismo fiscale.</p> <p>L'adozione di questa procedura per la definizione dei decreti delegati</p>

<p>sue osservazioni e con eventuali modificazioni, per l'espressione di un nuovo parere da parte della Commissione di cui all'articolo 2-bis. Decorsi venti giorni dalla data della nuova trasmissione i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.</p>	<p>dovrebbe togliere argomenti alla critica di genericità dei principi e criteri direttivi contenuti nella presente legge delega. Infatti il Parlamento (ma anche la Conferenza unificata) disporrà di uno strumento potente per contribuire alla definizione dei decreti delegati che riempiranno di contenuti i principi generali della delega.</p>
<p>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.</p>	<p>Disposizione apparentemente ovvia, alla luce del principio costituzionale di leale cooperazione sempre affermato dalla Corte costituzionale: ma non è male esplicitarla.</p>
<p>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.</p> <p>5. Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Gli ulteriori decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.</p> <p>6. 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 ai commi 3 <u>e 3-bis</u>.</p>	<p>Ribadiamo la nostra convinzione: del federalismo fiscale c'è bisogno al più presto. Ma si tratta di una riforma epocale, dunque per farla bene occorre il tempo necessario.</p> <p>Queste disposizioni sono ragionevoli ma non ci stupiremmo se il Governo fosse costretto a chiedere qualche breve proroga (o ad allungare la fase transitoria).</p>

<p style="text-align: center;">Art. 2-bis. <i>(Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)</i></p> <p>1. E' istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. La Commissione elegge tra i propri componenti un presidente, due Vicepresidenti e due Segretari, che formano l'Ufficio di Presidenza. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina dei suoi componenti, per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza.</p>	
<p>2. La Commissione di cui al comma 1 assicura il raccordo con le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni, avvalendosi a tal fine della consultazione di un Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla Conferenza Unificata e composto da tre componenti dei Consigli e delle Assemblee legislative regionali, tre rappresentanti delle Città metropolitane, ove effettivamente istituite, tre rappresentanti delle Province e tre rappresentanti dei Comuni.</p>	<p>Sarebbe più elegante dire "<i>composto da tre rappresentanti delle Regioni scelti tra i componenti dei Consigli e delle Assemblee legislative regionali</i>". Infatti nel caso degli altri enti si parla di "rappresentanti" dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane.</p>
<p>3. La Commissione di cui al comma 1:</p> <p style="padding-left: 20px;">a) esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 2;</p> <p style="padding-left: 20px;">b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria di cui agli articoli 17 e 18. A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 3 o dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 4.</p> <p>4. La Commissione di cui al comma</p>	<p>Nel complesso una buona soluzione</p>

<p>1 può chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'adozione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia e per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione. Con la proroga del termine per l'adozione del parere si intende prorogato di venti giorni anche il termine finale per la delega.</p> <p>5. La Commissione di cui al comma 1 è sciolta al termine della fase transitoria di cui agli articoli 17 e 18.</p>	
<p>Art. 3. <i>(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)</i></p> <p>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 composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione. Hanno facoltà di assistere Partecipano alle riunioni della Commissione un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti. ei 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.</p>	
<p>2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle</p>	

<p>attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi 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. La Commissione svolge altresì attività ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione.</p>	<p>Forse sarebbe il caso di dire: <i>“A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali, comprese la Banca d'Italia e l'ISTAT, forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari”.</i> Bankitalia e Istat sono amministrazioni statali ma dotate di autonomia, dunque potrebbe essere utile rendere chiaro che devono anch'esse contribuire alla raccolta dei dati necessari per la definizione dei decreti delegati.</p>
<p>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.</p> <p>4. La Commissione svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza di cui all'articolo 4 a decorrere dall'istituzione di quest'ultima. Trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di una di esse. 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.</p>	<p>Le critiche rivolte alla istituzione di questa Commissione ci sembrano infondate. Si tratta di uno strumento indispensabile</p>
<p>Art. 4. <i>(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)</i></p> <p>1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, 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,</p>	

<p>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:</p> <p>a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, ivi compresi i livelli massimi 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;</p>	<p>Per le ragioni già esposte un limite di pressione fiscale appare incostituzionale. Le parole in rosso andrebbero quindi soppresse</p>
<p>b) la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;</p> <p>b-bis) la Conferenza verifica l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all'articolo 14;</p> <p>c) la Conferenza assicura la verifica periodica 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 <i>d</i>); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;</p> <p>d) la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali; verifica altresì l'adeguatezza delle</p>	<p>Anche questa Commissione è uno strumento indispensabile</p>

<p>risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte;</p> <p>e) la Conferenza si avvale della Commissione di cui all'articolo 3 quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie; a tali fini, è istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire, d'intesa con la Conferenza unificata, i costi e i fabbisogni standard e per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio;</p> <p>f) la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza Unificata.</p> <p>2. Le determinazioni della Conferenza sono trasmesse alle Camere.</p>	
<p style="text-align: center;">Art. 4-bis <i>(Compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria)</i></p> <p>1. All'articolo 2, primo comma, della legge 27 marzo 1976, n. 60, sono aggiunte in fine le seguenti parole: ", ivi compreso il compito di effettuare indagini e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali".</p>	
<p style="text-align: center;">Capo II RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI</p> <p style="text-align: center;">Art. 5. <i>(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi</i></p>	

<p><i>delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)</i></p> <p>1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:</p> <p>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;</p>	<p>La frase evidenziata è ambigua. Vanno finanziate le funzioni "che costano", dunque le funzioni amministrative (oltre alla macchina istituzionale). Ma per le funzioni amministrative l'articolo 118 non prevede competenze residuali o concorrenti ma competenze attribuite alle Regioni nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza "al fine di assicurarne l'esercizio unitario". La competenza residuale o concorrente vale per le funzioni legislative.</p> <p>Forse si potrebbe dire <i>"in grado di garantire ai soggetti titolari delle funzioni amministrative le risorse necessarie per far fronte, in coerenza con l'articolo 119, alle funzioni loro assegnate nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4"</i>.</p>
<p>b) per tributi delle regioni si intendono:</p> <p>1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;</p> <p>2) le aliquote riservate alle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali;</p> <p>3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;</p> <p>c) per una parte rilevante dei i 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</p>	<p>Benissimo. Disposizioni equilibrate. Ovviamente la corretta ricomprensione tra i tributi propri di quelli istituiti dalle Regioni (n. 3) non deve portare a ricomprensione le relative entrate fra quelle volte a coprire i fabbisogni standard delle funzioni attribuite ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost. Si rischierebbe altrimenti di introdurre una sorta di "concorrenza al ribasso", perché nessuna regione avrebbe interesse a ricercare proprie fonti di entrata per attività che, costituendo "funzioni assegnate" devono essere finanziate integralmente dallo Stato. Una cosa sono le aliquote standard dei tributi propri derivati, altra cosa sono i tributi propri in senso ... proprio. <i>Nel testo ASTRID le entrate derivanti da tali tributi sono infatti fuori dal calcolo base.</i></p>

<p>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;</p>	
<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale; 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; <p>e) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.</p>	<p>Nel capoverso la dizione <i>"sono definite in conformità al principio di territorialità"</i> è ambigua per le motivazioni già esposte. Forse sarebbe meglio ripetere la norma costituzionale: <i>"riferibili al proprio territorio"</i></p>
<p>Art. 6. <i>(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)</i></p> <p>1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni già spettanti alle svolte dalle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa tributaria fissato dall'articolo 119 della</p>	

<p>Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:</p>	
<p>7. classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; tali spese sono:</p> <p>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;</p> <p>2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);</p>	<p>Come già sottolineato la distinzione delle funzioni per materia non ha fondamento costituzionale nell'art. 119, può essere ammessa solo nella fase <u>transitoria</u>.</p> <p>Naturalmente una distinzione di funzioni per materia ha solido fondamento nella Costituzione, per quanto riguarda la ripartizione delle competenze legislative. Ma ai fini della attuazione dell'articolo 119, essa appare irrilevante, dovendosi finanziare integralmente tutte le funzioni attribuite, ovviamente come attribuite dalle leggi statali e regionali nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza richiamati dall'articolo 118 Cost. . Per alcune di queste funzioni, il legislatore statale potrà fissare LEP (livelli essenziali delle prestazioni) che le Regioni dovranno comunque assicurare, e che dunque dovranno essere considerati nel calcolo dei fabbisogni standard complessivi</p>
<p>3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;</p> <p>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 per assicurare omogeneità e uniformità nel livello delle prestazioni erogate in materia di sanità, assistenza e istruzione;</p>	<p>Benissimo. Ma, almeno a regime, dovrebbe riguardare tutte le funzioni attribuite (salvo, ovviamente, il riferimento ai LEP)</p>
<p>c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto</p>	<p>Idem</p>

<p>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 <i>standard</i>; per il trasporto pubblico locale l'attribuzione delle quote del fondo perequativo è subordinata al rispetto di un livello minimo, fissato a livello nazionale, di copertura del servizio;</p>	
<p>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 <u>o dell'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche</u> 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;</p>	<p>Benissimo, ma ancora una volta se correttamente riferito a tutte le funzioni attribuite (almeno a regime).</p>
<p>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;</p> <p>e-bis) tendenziale limitazione dell'utilizzo delle compartecipazioni ai soli casi in cui occorre garantire il finanziamento integrale della spesa;</p>	<p>L'incostituzionalità è del tutto evidente. Il finanziamento integrale della spesa va assicurato – ai sensi dell'articolo 119 quarto comma Cost. – per tutte le funzioni attribuite, almeno a regime.</p>
<p>f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2);</p> <p>g) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla</p>	

<p>lettera a), numero 1), sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in almeno una sola 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;</p>	
<p>h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle <u>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 <u>livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da <u>pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi</u></u></u>;</p>	<p>Anche qui la incostituzionalità è evidente. Il parametro, per queste funzioni, è nel testo non il "finanziamento integrale delle funzioni attribuite" (sia pure valutato secondo livelli standard, fabbisogni standard e costi standard "virtuosi"), ma l'ammontare dei trasferimenti soppressi, ripartiti in modo ineguale fra le regioni. L'uso dell'IRPEF come riferimento rende ancor più squilibrata la forbice tra aliquota d'equilibrio nazionale e l'aliquota necessaria per le singole regioni come si evince dai dati della Tabella 3 allegata.</p>
<p>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 e secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni.</p>	
<p>Art. 7. <i>(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)</i></p> <p>1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, in relazione alla</p>	<p>L'art. 117, comma 2, lett. e, Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva</p>

<p>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:</p>	<p>dello Stato la "perequazione delle risorse finanziarie": il richiamo alla lettera e è dunque corretto, ma il principio deve poi essere rispettato nei commi successivi (e non è così).</p> <p>Il richiamo al terzo comma del 119 è pure corretto ma insufficiente, occorre richiamare anche il quarto comma dello stesso art. 119: il quantum delle risorse da riservare alla perequazione deriva infatti, a norma del quarto comma, da una operazione algebrica (la somma necessaria a assicurare la copertura integrale dei fabbisogni standard, a costi standard, delle funzioni attribuite, meno il gettito potenziale dei tributi propri e delle compartecipazioni spettanti a ogni singola istituzione a parità di sforzo fiscale).</p>
<p>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;</p>	<p><u>La disposizione appare incostituzionale per due ragioni.</u> 1) Perché pare confusamente alludere a una forma di perequazione orizzontale, mentre la perequazione è funzione statale (art. 117, comma 2, lett. e), e dunque dovrebbe essere finanziata dal gettito di tributi statali (o di quote statali dei tributi compartecipati). 2) Perché la disposizione non assicura a TUTTE le Regioni risorse sufficienti a assicurare la copertura integrale dei costi standard delle funzioni attribuite, meno il gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni spettanti a ogni singola istituzione a parità di sforzo fiscale, violando dunque il principio posto dal quarto comma dell'articolo 119.</p> <p>Sotto il profilo politico, <u>è una disposizione che favorisce le Regioni più ricche, che avranno più di quanto serve alla copertura integrale dei costi standard delle funzioni attribuite, e sfavorisce le più povere, che avranno meno di quanto serve alla copertura integrale, violando i principi di uguaglianza e solidarietà (che invece</u></p>

	<p><u>non</u> sarebbero violati se venissero favorite le Regioni <u>più efficienti</u>, cioè quelle che riescono a ridurre i costi delle prestazioni e dei servizi al disotto dei livelli dei costi standard, e perciò potranno ridurre la pressione fiscale a parità di qualità dei servizi o aumentare la qualità dei servizi a parità di pressione fiscale).</p>
<p>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;</p>	<p>Questa disposizione pone i medesimi problemi, di costituzionalità e di equità, della precedente. A ben vedere la capacità fiscale è richiamata dal terzo comma dell'art. 119 non per determinare il quantum di risorse dovuto ad ogni ente, ma per identificare i beneficiari del fondo perequativo e per determinare correttamente l'entità delle risorse che ogni beneficiario dovrà ricevere dallo stesso: <u>tale entità sarà infatti - almeno a regime - pari al costo standard delle funzioni attribuite (art. 119 quarto comma) meno il gettito delle risorse proprie e delle partecipazioni calcolate (almeno a regime) non in termini di gettito storico ma sulla base della capacità fiscale di ciascun ente (e dunque a parità di sforzo fiscale).</u> Così, come il calcolo del quantum dovuto in base ai costi standard non premia le regioni più ricche né discrimina le regioni più povere ma premia l'efficienza, il calcolo basato sulla capacità fiscale non discrimina i più poveri ma quelli che più evadono e non premia i più ricchi ma quelli che hanno fatto e faranno il maggiore sforzo fiscale (evaderanno meno).</p>
<p>c) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare:</p> <p>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</p>	<p>La disposizione sembrerebbe del tutto corretta e apprezzabile, se riferita a TUTTE le funzioni delle Regioni (la copertura "integrale" è richiesta dall'articolo 119, quarto comma, per</p>

<p>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 <i>standard</i> per i livelli essenziali delle prestazioni;</p>	<p>tutte le funzioni attribuite). Il rischio di un incremento della spesa pubblica può essere abbastanza facilmente evitato fissando costi standard delle funzioni a un livello "virtuoso", cioè al livello dei costi medi delle (cinque? sette? tre?) regioni più efficienti.</p>
<p>2) le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera e) del presente articolo; d) definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno <i>standard</i>;</p>	<p>Disposizione corretta e molto apprezzabile.</p>
<p>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;</p>	<p>Riemerge, attraverso la garanzia di entrate, quello che si potrebbe chiamare il "pagatore di ultima istanza", che, anche in relazione all'ipotesi di interventi annuali di aggiustamento, resi indispensabili dal ruolo che nel sistema eserciterà l'IRPEF, con una dinamica pari ad 1,5 rispetto al PIL, comporterà una contrattazione annuale sulle entrate, secondo il Governo, ma anche sui costi, nell'interesse delle Autonomie, vanificando così il principio di responsabilità e, quindi, il federalismo fiscale.</p>
<p>e-bis) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo per le spese per il trasporto pubblico locale sono assegnate tenendo conto del fabbisogno standard, in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra</p>	<p>Disposizione del tutto superflua, se si correggono le precedenti in modo da non introdurre regimi differenti a seconda delle funzioni e delle materie.</p>

i territori con diverse capacità fiscali per abitante;	
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:	Già nella premessa questa lettera f contrasta con la disposizione del quarto comma dell'articolo 119 che impone di finanziare integralmente TUTTE le funzioni attribuite, sia pure sulla base di costi standard "virtuosi". Questo vizio di incostituzionalità inficia anche le disposizioni che seguono
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;	Oltre alla violazione del quarto comma dell'articolo 119 si viola così anche il principio di uguaglianza . Tra le Regioni che superano la media nazionale di gettito per abitante, ve ne saranno infatti inevitabilmente alcune che avranno così più di quanto serve per assicurare la copertura delle funzioni attribuite misurate a costi standard virtuosi, altre che avranno di meno: come si è detto invece l'unica discriminazione consentita è quella che premia l'efficienza .
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;	Idem come sopra. La perequazione è parziale, dunque non basterà a assicurare la copertura delle funzioni attribuite, sia pure misurate a costi standard virtuosi. Con ciò si viola il quarto comma dell'art. 119, il principio di uguaglianza, il principio di solidarietà . Occorre poi, per i motivi già indicati in precedenza, tenere presente l'ambiguità del riferimento a "una quota del gettito prodotto nelle altre regioni".
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;	Disposizione ragionevole, dato il tenore delle disposizioni che immediatamente la precedono. Ma sarebbe superflua, se si applicasse davvero il criterio dei fabbisogni standard (calcolati secondo <u>costi standard virtuosi</u>) a TUTTE le funzioni, come richiede l'art. 119, quarto comma
g) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione della lettera	

<p>d) sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.</p>	
<p>Art. 8. <i>(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni)</i></p> <p>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:</p>	<p>Torna la confusione fra funzioni legislative e amministrative. <u>Come si finanzieranno le funzioni amministrative di competenza regionale ai sensi dell'articolo 118 Cost., ma relative a materie di competenza legislativa statale? E come si finanzieranno le funzioni amministrative di competenza statale o locale ai sensi dell'articolo 118 Cost., ma relative a materie di competenza legislativa regionale? Il testo del relatore non dà risposta a questi quesiti.</u></p>
<p>a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;</p> <p>b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento:</p> <p>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);</p> <p>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;</p> <p>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;</p>	<p>Le disposizioni della lettera a) e l'incipit della lettera b) sono condivisibili.</p> <p>I numeri 1) e 2) della lettera b) incorrono in almeno due vizi di incostituzionalità: da un lato essi ripetono incostituzionale distinzione tra funzioni già rilevata a proposito dell'articolo 6; dall'altro, la corrispondenza tra spese ed entrate, contraria al principio costituzionale di attribuzione delle risorse "senza vincolo di destinazione".</p> <p>La norma di cui alla lettera c) (aumento della compartecipazione all'IVA in tutte le regioni per "alimentare il fondo perequativo") rievoca la "regionalizzazione" dei tributi erariali statali, e la perequazione orizzontale, che è contraria alla Costituzione.</p>
<p>d) definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del</p>	<p>E' evidente la funzione di garanzia di questa disposizione (che ricorre analogamente anche in altri punti del testo); e forse può essere ammessa nella fase transitoria.</p>

<p>fabbisogno <i>standard</i> di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.</p>	<p>Se però se ne pretende, come nel testo del relatore, una applicazione a regime, val la pena di discutere in via di principio se una tale norma non sia contraria allo spirito del federalismo fiscale. Infatti dei tributi erariali sono noti sia il gettito per territorio sia la dinamica. Si può comprendere la cautela in sede di prima applicazione (onde verificare la congruità delle "regionalizzazioni" compiute dalla Agenzia delle Entrate), ma, a regime, accertata la validità delle previsioni, e la loro rispondenza ai costi standard delle funzioni assegnate, l'evoluzione dovrebbe essere automatica.</p> <p>Il problema potrebbe porsi nel caso di conferimento di nuove funzioni amministrative, di determinazione di nuovi "livelli essenziali", o di variazione del regime dei tributi compartecipati. Ma in questi casi si tratta di applicare correttamente il già vigente articolo 27 della legge 468/78.</p> <p>In sostanza, accertata la congruità del gettito in valore nominale in sede di prima applicazione e la correttezza della dinamica, gli eventuali successivi scostamenti derivanti dagli andamenti dell'economia dovrebbero far carico ai diversi livelli di governo, come conseguenza del principio di responsabilità anche delle specifiche scelte di governo.</p>
<p>Capo III FINANZA DEGLI ENTI LOCALI</p> <p>Art. 9. <i>(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane)</i></p> <p>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:</p> <p>a) classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e Città metropolitane, in:</p>	<p>Anche la distinzione tra funzioni fondamentali e non fondamentali non</p>

<p>8. spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;</p> <p>9. spese relative alle altre funzioni;</p>	<p>ha fondamento nell'articolo 119, che prevede la copertura integrale del fabbisogno relativo a TUTTE le funzioni attribuite agli enti locali (sia pure secondo costi standard virtuosi come già si è detto). Nella fase <u>transitoria</u> potrebbe tuttavia forse essere accettata, se è chiaro che a regime si applicherà il dettato costituzionale.</p>
<p>3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;</p> <p>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 <i>standard</i> ed è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo;</p>	<p>Disposizione eccellente: ma a regime (vedi sopra) dovrebbe essere applicata per il finanziamento di tutte le funzioni e non solo delle funzioni fondamentali</p>
<p>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 per abitante;</p>	<p>Occorrerebbe quanto meno limitare l'efficacia di questa disposizione alla sola fase transitoria, applicando <u>a regime</u> la lettera b) per tutte le funzioni. Vale poi per l'utilizzazione dei tributi propri (... in senso proprio) l'osservazione già formulata all'articolo 5, lettera b, punto 3.</p>
<p>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 e secondo le modalità di cui all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni,</p>	<p><u>L'integrale</u> finanziamento delle funzioni trasferite deve essere assicurato (sia pure a fabbisogni e costi standard "virtuosi") <u>per tutti gli enti, uti singuli</u>, e non solo per il "complesso degli enti". Le parole evidenziate in rosso dovrebbero dunque essere soppresse</p>

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;	Bene
f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione;	Bene
<u>g) valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, anche con riguardo alle loro forme associative, e dei territori montani.</u>	Eccellente
<p>Art. 10. <i>(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali)</i></p> <p>1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa tributaria degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:</p> <p>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;</p>	Eccellente
b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui	Bene. Ma <u>a regime</u> una disposizione analoga andrebbe prevista <u>per tutte le funzioni</u>, e non solo per le fondamentali,

<p>all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo secondo quanto previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge; — e dai relativi servizi offerti 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;</p>	<p>in modo da rispettare il dettato dell'art. 119, quarto comma. Occorrerebbe poi chiarire, in relazione al punto b) e al successivo punto c), che l'identificazione del gettito di alcuni tributi equivalente al costo di determinate funzioni assegnate non può che essere <u>limitata alla fase di prima applicazione</u>, al fine di definire le condizioni iniziali di equilibrio. Se tale identificazione dovesse perdurare sarebbe priva di significato la previsione che "tutte" le entrate sono assegnate, "senza vincolo di destinazione", a copertura di "tutte" le spese per le "funzioni assegnate". Valgono in materia le considerazioni generali svolte in relazione al precedente articolo 8 comma 1, lett. d.</p>
<p>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 prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma; dalla compartecipazione all'IRPEF, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo;</p>	<p>Bene. Ma a regime una disposizione analoga andrebbe prevista per tutte le funzioni, e non solo per le fondamentali, in modo da rispettare il dettato dell'art. 119, quarto comma</p>
<p>d) disciplina di uno o più tributi propri comunali 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;</p>	<p>Bene.</p>
<p>e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di applicarlo in</p>	<p>Bene.</p>

riferimento a particolari scopi istituzionali;	
f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali ;	Bene.
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;	Bene.
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;	Bene.
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.	Bene.
<p>Art. 11.</p> <p><i>(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)</i></p> <p>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:</p> <p>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</p>	<p>Nella nuova formulazione la disposizione sembra accettabile e non in contrasto con il dettato costituzionale dell'articolo 119. Quanto alla riserva allo Stato della competenza <u>legislativa</u> in materia di perequazione(art. 117, comma 2, lett. e), essa non esclude – ci pare – che alle Regioni possano essere affidati compiti <u>esecutivi</u> delle disposizioni statali in materia di</p>

<p>governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 10, ai contributi e 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, 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;</p>	<p>perequazione che saranno contenuti nei decreti delegati sul federalismo fiscale.</p>
<p>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;</p> <p>c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per l'esercizio delle funzioni fondamentali, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi, per la parte afferente alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1, avviene in base a:</p> <p>1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il <u>valore standardizzato della spesa corrente</u> al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;</p> <p>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</p>	<p>Queste disposizioni richiedono alcuni approfondimenti. Occorre innanzitutto comprendere che cosa si intende per "valore standardizzato della spesa corrente", e come esso si collega al <u>fabbisogno standard</u>, derivante, ex art. 9, dalla <u>sommatoria dei fabbisogni necessari per coprire integralmente i costi standard delle singole funzioni</u>. Se si tratta di un modo sintetico per rappresentare la stessa grandezza finanziaria, occorrerebbe allora prevedere che queste disposizioni, al termine della fase <u>transitoria</u>, si applichino <u>anche al finanziamento delle funzioni non fondamentali</u>. Ma se, come sembrerebbe dalla successiva lettera d) si tratta di altro, allora sorge un problema di <u>coerenza fra l'articolo 9 e il presente articolo</u>, che dettano al legislatore delegato criteri tra loro incompatibili.</p>

<p>infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti;</p>	<p>Sarebbe forse opportuno anche un riferimento all'aggiornamento dei criteri di ripartizione del fondo in relazione al modificarsi della realtà economica di riferimento.</p>
<p>d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata ai fini di cui alla lettera c) 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;</p>	<p>Come abbiamo appena osservato, così come è definita da questa disposizione, la "<u>spesa corrente standardizzata</u>" ha poco a che fare con il <u>fabbisogno standard inteso come sommatoria dei costi standard "virtuosi" delle funzioni attribuite</u> a ciascun ente, e <u>non appare compatibile con la disposizione costituzionale</u> (art. 119, comma 4) <u>che impone di assicurare il finanziamento "integrale" delle funzioni stesse</u>. Di fatto, riporta in auge il criterio della spesa storica, che l'art. 1 della legge dice di voler superare.</p> <p>Al massimo, il criterio indicato in questa lettera d potrebbe valere <u>per la prima parte della fase transitoria</u>, supponendo che <u>non si sia ancora in condizione di determinare costi standard neppure delle funzioni e dei servizi principali</u>.</p>
<p>e) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione per la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione all'esercizio delle funzioni fondamentali, sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard;</p>	<p>Bene (ma per i motivi indicati in precedenza i "tributi propri" cui ci si riferisce dovrebbero essere quelli "<u>derivati</u>", solo per i quali è possibile parlare di "aliquota standard")</p>
<p>e-bis) definizione delle modalità in base alle quali, per le spese relative all'esercizio delle <u>funzioni diverse da quelle fondamentali</u>, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province sono diretti a <u>ridurre le differenze tra le capacità fiscali</u>, tenendo conto, per gli enti 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;</p>	<p>Disposizione <u>da limitare alla fase transitoria</u>. Altrimenti verrebbe violato il principio costituzionale del finanziamento integrale di tutte le funzioni (sia pure secondo costi standard "virtuosi"), e il principio di uguaglianza fra i cittadini (che impone <u>una perequazione integrale, sia pure a parità di livelli di efficienza e di sforzo fiscale</u>).</p>

<p>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;</p>	<p>L'art. 117, comma 2, lett e, della Costituzione riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di perequazione. Dunque – come già si è detto – alle Regioni possono essere affidati solo compiti <u>esecutivi</u> delle norme statali, cioè l'applicazione, nella ripartizione dei fondi perequativi regionali, dei criteri e dei parametri definiti nei decreti delegati emanati in applicazione della presente legge. Questa disposizione dà invece alle Regioni la potestà di rivedere quei criteri e parametri, e appare dunque di dubbia costituzionalità.</p>
<p>g) i fondi ricevuti dalle Regione 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 Regione, 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.</p>	<p>Disposizione ovviamente superflua se fosse soppressa la precedente lettera f) che appare – come già detto – di dubbia costituzionalità. Disposizione viceversa giusta e necessaria, se la lettera f) viene mantenuta: serve infatti a limitare il danno...</p>
<p>Capo IV FINANZIAMENTO</p>	

<p>DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE</p> <p>Art. 12. <i>(Finanziamento delle Città metropolitane)</i></p> <p>1. Con specifico decreto legislativo, è assicurato 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).</p> <p>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.</p>	<p>Disposizione a prima vista buona, salvo il riferimento alle sole funzioni fondamentali, che può essere ammesso solo per la fase transitoria (come più volte si è detto), e salva la necessità di prevedere come si finanziano, nella fase transitoria, le altre funzioni .</p> <p>Ma le parole evidenziate in rosso suscitano perplessità. Alle Città metropolitane dovrebbero essere in linea di principio attribuiti i tributi e le entrate provinciali, più una parte di quelle attribuite ai comuni dell'area metropolitana, in relazione alle funzioni ad esse attribuite. E' infatti evidente che nell'area metropolitana la Città metropolitana sostituirà la Provincia, come risulta anche dalle dichiarazioni programmatiche del Governo e dei principali partiti di maggioranza e di opposizione.</p> <p>Apparentemente ragionevole. Ma può disincentivare la costituzione delle Città metropolitane.</p>
<p>Art. 13. <i>(Finanziamento e patrimonio</i></p>	

~~di Roma capitale)~~

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

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

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

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

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

~~4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Il medesimo decreto~~

legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, adottata nell'ambito delle risorse disponibili.	
<p style="text-align: center;">Capo V INTERVENTI SPECIALI</p> <p style="text-align: center;">Art. 14. <i>(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)</i></p> <p>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:</p>	
<p>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, secondo il metodo della programmazione pluriennale;</p>	
<p>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;</p>	
<p>c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al <i>deficit</i> 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 e alle isole minori;</p>	<p>Le parole "o con regioni a statuto speciale" andrebbero soppresse se si procedesse, come sarebbe opportuno ad una omogeneizzazione dei criteri di finanziamento di tutte le istituzioni regionali</p>
<p>d) individuazione in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo con particolare</p>	

<p>riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, di interventi diretti a al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a di rimuovere gli squilibri economici e sociali e a di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;</p>	
<p>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. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti.</p>	<p>Sarebbe opportuno indicare attraverso quali modalità evitare che, per interessi corporativi, l'applicazione del comma 5 dell'articolo 119 si risolva in erogazioni a pioggia o risulti paralizzata dalla mancanza di intesa.</p>
<p style="text-align: center;">Capo VI COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO</p> <p style="text-align: center;">Art. 15. <i>(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)</i></p> <p>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:</p>	
<p>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;</p>	<p>Il principio della "salvaguardia dell'ordine di graduatoria delle capacità fiscali" è discutibile, non ha fondamento costituzionale ed è in evidente conflitto con quello di integrale finanziamento delle funzioni assegnate, che è invece enunciato espressamente dal quarto comma dell'art. 119 Cost.</p>
<p>b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il</p>	

<p>concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna regione e ciascun ente locale; <u>determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei comuni, individuati per fasce demografiche, in relazione a meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria;</u></p>	
<p>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;</p>	
<p>c-bis) individuazione di indicatori economico-gestionali atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi da parte di regioni ed enti locali;</p>	
<p>d) introduzione di un <u>sistema premiale nei confronti a favore degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi, livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale; introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica</u> di un sistema sanzionatorio <u>che</u>, 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, <u>determini</u> il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività</p>	<p>Non si può legare la premialità alla "pressione fiscale inferiore". Si rischia di premiare una sorta di "stato minimo" senza garantire efficienza. Cosa diversa sarebbe riferirsi ad una "spesa inferiore" a parità di quantità e qualità di servizi prestati. Ciò potrebbe significare anche maggiore pressione fiscale in presenza di servizi migliori</p>

<p>discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione del blocco automatico delle assunzioni per gli enti che superano i parametri fissati a livello nazionale relativamente al rapporto tra numero dei propri dipendenti e numero dei residenti;</p> <p>previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali.</p>	
<p style="text-align: center;"><u>Art. 15-bis</u> <u>(Patto di convergenza)</u></p> <p><u>1. Il Governo, previo confronto e valutazione congiunta</u> Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, con intesa da concludere in sede di Conferenza Unificata, <u>individua un percorso dinamico di convergenza ai costi ed ai fabbisogni standard, denominato "patto per la convergenza", che è presentato alle Camere in allegato al Documento di programmazione economico- finanziaria.</u> In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati ai singoli enti, lo Stato attiva, d'intesa con la Conferenza Unificata,</p>	<p>Come indicato in precedenza la "convergenza" dovrebbe riguardare anche la "capacità fiscale potenziale". <u>Più in generale si pone il problema se, in un sistema di governance multilivello, il "patto di convergenza" non debba scaturire da un'intesa in sede di Conferenza unificata.</u> Invece che sopprimere l'intesa per ipotizzare una non meglio definita "valutazione congiunta" sarebbe meglio esplorare la</p>

<p>un procedimento, denominato "piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.</p>	<p>strada prevista nel testo Astrid di meccanismi che evitino il blocco delle decisioni in caso di mancata intesa, trasferendo al Parlamento la valutazione complessiva, ma prevedendo procedure aggravate.</p>
<p style="text-align: center;">Capo VII PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI</p> <p style="text-align: center;">Art. 16. <i>(Patrimonio di comuni, province, Città metropolitane e regioni)</i></p> <p>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:</p> <p style="padding-left: 2em;">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;</p>	<p style="color: red;">Questo Capo apre il problema di come valutare le entrate da Beni patrimoniali che potrebbero essere assai differenziate tra i diversi territori.</p>
<p style="padding-left: 2em;">b) attribuzione dei beni immobili</p>	

<p>sulla base del criterio di territorialità;</p> <p>c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, Città metropolitane e regioni;</p> <p>d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.</p> <p>e) attribuzione ai comuni dei beni demaniali siti nelle zone di montagna.</p>	
<p>Capo VIII NORME TRANSITORIE E FINALI</p> <p>Art. 17. <i>(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni)</i></p> <p>1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano una disciplina transitoria per le regioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:</p>	
<p>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;</p>	
<p>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 <i>standard</i> in un periodo di <u>cinque anni</u>; tempo sostenibile, ai sensi dell'articolo 18-<i>quater</i>,</p>	
<p>c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma,</p>	<p>Essendo infondata la distinzione tra materie si può ipotizzare che la</p>

<p>lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali per abitante 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;</p> <p><u>c-bis) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alle lettere b) e c);</u></p>	<p>differenza consista nei <u>tempi di transizione</u>, che possono essere più lunghi di quelli relativi alla definizione dei fabbisogni relativi alle funzioni ex articolo 117/2/m) anche per la maggiore complessità del processo di definizione degli standard in una serie di settori.</p>
<p>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);</p> <p>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.</p>	<p>Come già detto occorre grande cautela nella applicazione di una simile clausola di salvaguardia</p> <p>In particolare in sede di transizione è essenziale la garanzia di entrate adeguate al costo delle funzioni assegnate riferite ad ogni singola regione e non al "complesso delle regioni". Le parole evidenziate in rosso andrebbero dunque soppresse.</p>
<p>Art. 18. <i>(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali)</i></p> <p>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:</p>	
<p>a) nel processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al</p>	

<p>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;</p>	
<p><i>a-bis)</i> determinazione dei fondi perequativi di comuni e province in misura uguale, per ciascun livello di governo, 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 maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti 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;</p>	
<p><i>b)</i> sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni tempo sostenibile, ai sensi dell'articolo 18-<i>quater</i>, 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 <i>standard</i>, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:</p> <p>1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato</p>	

<p>considerando in modo forfettario l'80 per cento di esse come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali;</p>	
<p>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;</p> <p><u>c) specificazione del termine da cui decorrono i periodi di cinque anni di cui alla lettera b).</u></p>	
<p>Art. 18-bis <i>(Perequazione infrastrutturale)</i></p> <p>1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'Economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, da ricondurre nell'ambito degli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, riguardanti la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata secondo i seguenti principi e criteri direttivi:</p> <p>a) valutazione dell'estensione delle superfici territoriali;</p> <p>b) valutazione del parametro</p>	<p>Disposizioni condivisibili. Ma non si comprende perché debbano costituire norma transitoria e non un principio permanente di costruzione del programma di cui all'articolo 119/5 Cost.. <u>Vanno, conseguentemente, spostate nell'art. 14 del testo.</u></p>

<p>della densità della popolazione e della densità delle unità produttive;</p> <p>c) considerazione dei particolari requisiti delle zone di montagna;</p> <p>d) valutazione della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio.</p>	
<p>2. Nella fase transitoria di cui agli articoli 17 e 18, al fine del recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale, sono individuati, <u>sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo</u>, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto <u>anche</u> della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard. <u>Gli interventi di cui al presente comma sono individuati nel programma da inserire nel documento di programmazione economico-finanziaria di cui all'articolo 1, comma 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni.</u></p>	
<p>Articolo 18-ter</p> <p><i>(Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione)</i></p> <p>1. In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.</p>	
<p>2. Roma Capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma Capitale è diretto a garantire il miglior</p>	

<p>assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.</p>	
<p>3. Oltre a quelle attualmente spettanti al Comune di Roma, sono attribuite a Roma Capitale le seguenti funzioni amministrative:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) tutela e valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali; b) difesa dall'inquinamento; valutazione dell'impatto ambientale in collaborazione con il Ministero competente e con la Regione Lazio; c) sviluppo economico e sociale di Roma Capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico; d) sviluppo urbano e pianificazione territoriale; e) edilizia pubblica e privata; f) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani le di collegamento con i comuni limitrofi, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità; g) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Regione Lazio; <p>ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla Regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.</p>	
<p>4. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 è disciplinato con regolamenti adottati dal Consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, dei principi della legislazione statale</p>	

<p>e di quella regionale nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma Capitale. L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva, ai sensi dell'articolo 6, commi 2, 3 e 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con particolare riguardo al decentramento municipale, lo statuto di Roma Capitale che entra in vigore alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana.</p>	
<p>5. Con specifico decreto legislativo, adottato ai sensi dell'articolo 2, sentiti la Regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. specificazione delle funzioni di cui al comma 3 e definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi; b. fermo quanto stabilito dalle disposizioni di legge per il finanziamento dei comuni, assegnazione di ulteriori risorse a Roma Capitale tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica, e delle funzioni di cui al comma 3. c. assicurazione, per la città di Roma, capitale della Repubblica, per le funzioni di cui al comma 3, di specifiche 	

<p>quote aggiuntive di tributi erariali,</p> <p>5-bis. Il decreto legislativo di cui al comma 5 assicura i individuazione dei raccordi istituzionali, il e le modalità di coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 3. L'area metropolitana e i Comuni limitrofi;</p>	
<p>6. Il decreto legislativo di cui al comma 5, 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. attribuzione a Roma Capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite; b. trasferimento, a titolo gratuito, a Roma Capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale. 	
<p>7. Le disposizioni di cui al presente articolo e quelle contenute nel decreto legislativo adottato ai sensi del comma 5, possono essere modificate, derogate od abrogate solo espressamente. Per quanto non disposto dal presente articolo, continua ad applicarsi a Roma Capitale quanto previsto con riferimento ai comuni dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.</p>	
<p>8. A seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma Capitale, le disposizioni di cui al presente articolo si intendono riferite alla</p>	

<p>città metropolitana di Roma Capitale.</p>	
<p style="text-align: center;">Art. 18-quater <i>(Misure transitorie per la convergenza)</i></p> <p>1. In sede di prima applicazione, Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, con intesa da concludere in sede di Conferenza Unificata, individuano un percorso dinamico di convergenza ai costi ed ai fabbisogni standard, denominato "patto per la convergenza", che è recepito nel Documento di programmazione economica e finanziaria e nei provvedimenti di finanza pubblica e che deve concludersi entro il termine di cinque anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2. In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati ai singoli enti, lo Stato attiva, d'intesa con la Conferenza Unificata, un procedimento, denominato "piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza", volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti ovvero ai comparti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello.</p>	
<p>1. In sede di prima applicazione, per le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni che superano ancora i parametri di cui all'articolo 2, comma 2, lettera aa), si tiene comunque conto del miglioramento conseguito rispetto al rapporto esistente, alla data di entrata in vigore della presente legge, tra il numero dei dipendenti di tali enti e il numero dei residenti.</p>	
<p style="text-align: center;">Art. 19. <i>(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle</i></p>	

<p style="text-align: center;"><i>compartecipazioni)</i></p> <p>1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, nel rispetto della autonomia organizzativa di regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:</p> <p>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;</p> <p>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.</p>	<p>In realtà la formulazione dovrebbe essere rovesciata nel senso che dovrebbe essere il Ministero dell'Economia ad aprirsi alla cooperazione con le Regioni e gli Enti Locali</p> <p>Per attivare la cooperazione sarebbe utile definire tra i principi di delega la <u>percentuale minima di incremento della compartecipazione al gettito relativa al recupero dell'evasione</u>. La "cooperazione di base" sarebbe in ogni caso garantita dalla definizione corretta del gettito potenziale che obbligherebbe i diversi Enti a una pressione fiscale aggiuntiva sino al recupero dell'evasione</p>
<p style="text-align: center;">Capo IX OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETÀ PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO</p> <p style="text-align: center;">Art. 20. <i>(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)</i></p> <p>1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti consentiti dai nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei</p>	<p>Ridurre l'omogeneizzazione solo alla partecipazione alla perequazione, e per di più nei limiti "di norme</p>

<p>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).</p>	<p>d'attuazione dei rispettivi statuti" è come dire che la perequazione non si farà perché le norme d'attuazione richiedono l'intesa in sede di commissioni paritetiche e per fare l'intesa bisogna essere ... in due</p>
<p>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 <i>pro capite</i> 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 <i>pro capite</i> siano inferiori alla media nazionale.</p>	
<p>3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti</p>	

<p>speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:</p>	
<p>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;</p>	
<p>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;</p>	
<p>c) individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera cc) e alle condizioni di cui all'articolo 14, comma 1, lettera d).</p>	
<p>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 corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo <u>attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.</u></p>	<p>Questo comma potrebbe essere la chiave se esso si riferisse non solo alle competenze ex commi 3 e 4 dell'articolo 116 ma anche a quelle ottenibili in applicazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001. e se si dicesse che eventuali nuovi finanziamenti sono attribuiti solo dopo verifica del rapporto tra risorse e funzioni in essere</p>

<p>5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle Regioni e delle province autonome interessate.</p>	
<p>Capo X SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI</p> <p>Art. 21. <i>(Salvaguardia finanziaria)</i></p> <p>1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.</p> <p>2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:</p> <p>a) 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;</p>	<p>Il tema è quello della titolarità del processo di definizione degli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita e rinvia al più complessivo tema della Contabilità della Repubblica e della partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla definizione del Patto di stabilità interno.</p>
<p>b) sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo.</p> <p>3. Per le spese derivanti dall'attuazione degli articoli 3 e 4, si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio.</p>	<p>Si tratta di una norma indispensabile in sede di prima applicazione ma inaccettabile a regime.</p>
<p>Art. 22. <i>(Abrogazioni)</i></p> <p>1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione.</p>	

Tabella1

Regione \ Anno	2006						
	PIL pro capite	Entrate tributarie e contributive pro capite	Entrate/pil	Spesa totale pro capite	Spesa primaria pro capite	Spesa/PIL	Spesa/entrate
Piemonte	27.282	13.148	48,19	12.835	11.866	43,49	97,62
Val D'Aosta	32.527	15.715	48,31	21.309	20.419	62,78	135,60
Lombardia	32.010	15.587	48,69	13.000	10.974	34,28	83,41
Liguria	25.502	12.142	47,61	14.130	13.529	53,05	116,37
Trentino Alto Adige	30.975	13.620	43,97	15.951	15.295	49,38	117,12
Veneto	29.117	12.929	44,40	10.612	10.147	34,85	82,08
Friuli V. G.	28.291	13.738	48,56	15.885	13.850	48,95	115,63
Emilia R.	30.497	14.702	48,21	12.377	11.679	38,30	84,19
Toscana	27.243	12.662	46,48	12.516	11.830	43,42	98,84
Umbria	23.633	11.138	47,13	13.196	12.691	53,70	118,48
Marche	25.091	11.371	45,32	10.900	10.486	41,79	95,86
Lazio	29.221	13.567	46,43	14.615	13.348	45,68	107,72
Abruzzo	20.467	8.916	43,56	10.963	10.472	51,17	122,96
Molise	18.617	8.206	44,08	11.204	11.044	59,32	136,53
Campania	16.295	7.325	44,95	9.248	9.024	55,38	126,26
Puglia	16.508	7.297	44,20	9.310	9.096	55,10	127,58
Basilicata	17.823	7.530	42,25	10.736	10.508	58,96	142,58
Calabria	16.270	6.968	42,83	10.588	10.349	63,61	151,95
Sicilia	16.532	6.974	42,18	10.630	10.331	62,49	152,43
Sardegna	19.632	9.413	47,95	11.995	11.762	59,91	127,43
ITALIA	24.951	11.579	46,41	11.967	11.141	44,65	103,35
CENTRONORD	29.213	13.792	47,21	12.963	11.831	40,50	93,99
SUD	17.001	7.487	44,04	10.124	9.865	58,03	135,22

Tabella2

Regione \ Anno	2006							
	PIL pro capite	Entrate pro capite	Entrate/pil	Spesa totale pro capite	Spesa primaria pro capite	spesa totale/pil	spesa primaria/pil	
Piemonte	109,34	113,94	104,20	107,25	106,51	107,25	106,51	
Val D' Aosta	130,36	135,87	104,23	178,07	183,28	178,07	183,28	
Lombardia	128,29	135,14	105,34	108,64	98,50	108,64	98,50	
Liguria	102,21	104,94	102,67	118,08	121,44	118,08	121,44	
Trentino Alto Adige	124,14	117,21	94,42	133,30	137,29	133,30	137,29	
Veneto	116,70	111,83	95,83	88,68	91,08	88,68	91,08	
Friuli V. G.	113,39	118,79	104,77	132,74	124,31	132,74	124,31	
Emilia R.	122,23	127,35	104,19	103,43	104,83	103,43	104,83	
Toscana	109,19	109,56	100,34	104,59	106,18	104,59	106,18	
Umbria	94,72	96,10	101,46	110,28	113,91	110,28	113,91	
Marche	100,56	98,42	97,87	91,08	94,12	91,08	94,12	
Lazio	117,11	117,43	100,27	122,13	119,81	122,13	119,81	
Abruzzo	82,03	76,68	93,48	91,61	93,99	91,61	93,99	
Molise	74,61	70,12	93,98	93,62	99,13	93,62	99,13	
Campania	65,31	63,27	96,87	77,28	80,99	77,28	80,99	
Puglia	66,16	62,37	94,27	77,80	81,65	77,80	81,65	
Basilicata	71,43	63,62	89,07	89,72	94,32	89,72	94,32	
Calabria	65,21	59,59	91,38	88,48	92,89	88,48	92,89	
Sicilia	66,26	59,89	90,39	88,83	92,73	88,83	92,73	
Sardegna	78,68	78,49	99,76	100,24	105,57	100,24	105,57	
ITALIA								
CENTRONORD	117,08	119,42	101,99	108,33	106,19	108,33	106,19	
SUD	68,14	64,10	94,07	84,60	88,55	84,60	88,55	

Tabella3

DATI GENERALI (valori 2006)																		
	Territorio	Popolazione	Spesa totale regionalizzabile (milioni di €)				Spesa lettera m) ₁ (milioni di €)				Spesa trasporti e viabilità ₂				Spesa altre funzioni ₃ (milioni di €)			
			Centrale	Locale	Totale	Pro capite	Centrale	Locale	Totale	Pro capite	Centrale	Locale	Totale	Per Km ₂	Centrale	Locale	Totale	Pro capite
Piemonte	25.399	4.352.828	6.092	12.644	18.736	4.304	3.949	8.679	12.628	2.901	1.275	1.511	2.786	110	869	943	1.812	416
Valle d'Aosta	3.263	124.812	186	1.063	1.249	10.010	72	464	535	4.288	93	108	202	62	21	383	404	3238
Lombardia	23.861	9.545.441	11.479	30.184	41.663	4.365	8.213	23.566	31.779	3.329	1.504	2.455	3.959	166	1.762	1.709	3.471	364
Liguria	5.421	1.607.878	2.615	4.935	7.550	4.696	1.789	3.173	4.962	3.086	469	819	1.288	238	357	125	482	300
Trentino Alto	13.607	994.703	761	7.248	8.009	8.051	469	4.289	4.758	4.783	134	1018	1151	85	158	924	1082	1088
Veneto	18.391	4773554	5.961	13.500	19.461	4.077	4.134	10.091	14.225	2.980	836	1.369	2.205	120	990	673	1.663	348
Friuli V. G.	7.855	1212602	1.824	4.505	6.328	5.219	1.286	2.781	4.067	3.354	313	587	900	115	225	549	774	639
Emilia R.	22.124	4.223.264	5.882	12.538	18.420	4.362	4.002	9.410	13.412	3.176	1.093	1.250	2.344	106	787	627	1.414	335
Toscana	22.997	3.638.211	5.438	11.156	16.594	4.561	3.813	8.282	12.095	3.324	915	1.158	2.073	90	710	558	1.268	349
Umbria	8.456	872.967	1.539	3.118	4.658	5.335	1.129	2.074	3.203	3.669	243	266	508	60	168	513	681	780
Marche	9.694	1.536.098	2.260	3.775	6.036	3.929	1.759	2.598	4.357	2.836	237	402	640	66	264	373	637	415
Lazio	17.207	5.493.308	6.266	12.476	18.741	3.412	4.156	8.019	12.175	2.216	851	2.201	3.052	177	1.258	55	1.313	239
Abruzzo	10.798	1.309.797	2.265	3.314	5.579	4.260	1.660	2.341	4.001	3.055	303	284	587	54	302	406	707	540
Molise	4.438	320.074	608	972	1.580	4.937	414	531	945	2.952	117	138	255	57	78	165	243	759
Campania	13.595	5.790.187	9.796	14.147	23.943	4.135	7.278	9.593	16.871	2.914	854	1.732	2.585	190	1.664	1.091	2.756	476
Puglia	19.362	4.069.869	6.119	9.400	15.519	3.813	4.581	6.685	11.266	2.768	476	981	1.456	75	1.062	753	1.816	446
Basilicata	9.992	591.338	1.311	1.721	3.031	5.126	795	1.116	1.911	3.232	197	216	414	41	318	172	490	828
Calabria	15.080	1.998.052	4.604	5.591	10.195	5.103	2.875	3.639	6.514	3.260	1.028	595	1.624	108	701	762	1.462	732
Sicilia	25.708	5.016.861	8.387	14.957	23.343	4.653	6.135	10.231	16.367	3.262	1.038	895	1.933	75	1.213	2.935	4.149	827
Sardegna	24.090	1.659.443	3.086	6.456	9.542	5.750	2.013	3.960	5.973	3.599	591	425	1.016	42	482	1.646	2.128	1282
ITALIA	301.338	59.131.287	86.479	173.701	260.180	4.400	60.522	121.520	182.042	3.079	12.567	18.410	30.977	103	12.760	15.361	28.122	476
NORDCENTI	178.275	38.375.666	50.302	117.143	167.446	4.363	34.770	83.425	118.194	3.080	7.964	13.144	21.107	118	6.940	7.431	14.371	374
SUD	123.063	20.755.621	36.176	56.558	92.734	4.468	25.752	38.096	63.848	3.076	4.604	5.266	9.870	80	5.821	7.930	13.750	662

Fonte: elaborazione su dati Istat, Conti Pubblici territoriali, Dipartimento per le politiche fiscali

1) Sono considerate le spese relative a: Sanità, Assistenza, Scuola, Formazione.

2) Sono considerate le spese relative a: Trasporto, Viabilità

3) Sono considerate le spese relative a: Cultura, Edilizia abitativa, Acqua, Fognature, Ambiente, Smaltimento rifiuti, Interventi igienico sanitari, Lavoro, Agricoltura, Pesca, Turismo, Commercio, Industria, Artigianato.