SENATO DELLA REPUBBLICA

——— XIV LEGISLATURA ———

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BASSANINI, MANCINO, VITALI, VILLONE, BATTISTI, PETRINI, PASSIGLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 LUGLIO 2004

(Disposizioni in materia di coordinamento della finanza dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane – Attuazione dell'art. 119 della Costituzione)

———

ONOREVOLI SENATORI! – La trasformazione in senso federale dello Stato italiano ha compiuto, nell'ultimo decennio, molti passi avanti. Ma la finanza regionale e locale è ancora in mezzo al guado. All'accrescimento delle competenze, dei poteri e delle responsabilità di Regioni, Comuni e Province, non ha corrisposto una adeguata modificazione qualitativa delle dotazioni finanziarie.

In un decennio di riforme, Regioni ed enti locali sono stati infatti protagonisti o oggetto di innovazioni incisive, che ne hanno trasformato l'organizzazione (in primis con l'elezione diretta dei Presidenti e dei Sindaci), le competenze e le responsabilità amministrative e di governo (con la legge 59 e i suoi decreti legislativi di attuazione), e infine la cornice costituzionale e i poteri legislativi (con la riforma del titolo V). Ma al cosiddetto federalismo amministrativo e costituzionale non ha fatto séguito il federalismo fiscale. Come e più di altre disposizioni del nuovo titolo V, l'articolo 119 della Costituzione, che lo prevede e lo disciplina, è rimasto finora sulla carta.

Rispetto alle esperienze precedenti (ed in particolare rispetto a quelle di applicazione del decreto legislativo 616 del 1977) la situazione è certamente profondamente cambiata. Il trasferimento di competenze amministrative si è accompagnato ad una stima dei costi delle nuove funzioni attribuite e ad un adeguamento delle risorse anche sotto forma di entrate proprie (IRAP, ICI, etc.) o di compartecipazioni a grandi tributi erariali (accise sugli oli minerali, IVA, IRPEF). Le entrate proprie delle Regioni e degli Enti Locali sono cresciute dal 3% dei primi anni '90 al 50% della fine del decennio. Ma le leggi finanziarie annuali riflettono ancora modelli centralistici: tendono a scaricare sulle Regioni e sugli Enti Locali gli squilibri della finanza pubblica, e li obbligano non di rado a scegliere tra

una drastica riduzione dei servizi ai cittadini e un consistente incremento della pressione fiscale e tariffaria. Questa tendenza si è accentuata negli ultimi anni. A due anni dalla sua entrata in vigore, la riforma del titolo V rischia così di implodere per la progressiva paralisi da asfissia finanziaria che ne colpisce i maggiori protagonisti, cioè le istituzioni regionali e locali.

La questione non è soltanto quantitativa, non concerne soltanto l'adeguamento dell'ammontare delle risorse finanziarie ai nuovi compiti e alle nuove responsabilità delle istituzioni territoriali. Altrettanto rilevante è la paralisi delle importanti innovazioni qualitative disegnate dalla riforma, ispirate ai principi del federalismo fiscale: responsabilità finanziaria degli enti territoriali, sufficienza e autonomia nel reperimento delle risorse, perequazione e solidarietà.

Ma da questi principi costituzionali si può partire per definire un moderno assetto finanziario delle Regioni e degli enti locali. Alcuni dei senatori presentatori di questo disegno di legge si sono cimentati in quest'opera, coadiuvati da un piccolo, ma agguerrito gruppo di esperti raccolti da Astrid: economisti e giuristi, esperti in scienza delle finanze, diritto costituzionale, diritto amministrativo, politica economica, per lo più provenienti dall'accademia, ma abituati a verificare nel concreto dell'azione di governo la validità delle acquisizioni scientifiche e a sperimentare la fattibilità delle riforme alla prova della loro attuazione. Ne è nato questo disegno di legge delega, che coniuga autonomia e responsabilità con solidarietà e perequazione, secondo i principi del federalismo solidale; che rispetta rigorosamente i vincoli europei; che risolve il contrasto tra innovazione e realismo definendo un percorso di implementazione della riforma graduale ma garantito.
Nel nostro lavoro abbiamo compiuto, innanzitutto, alcune scelte preliminari, che hanno costituito, per così dire, i vincoli permanenti che ci siamo autoimposti. Il primo vincolo consiste in uno stretto ancoraggio al dettato costituzionale. Si tratta di un vincolo ineludibile, se l'obiettivo è quello di individuare una proposta praticabile e sostenibile di attuazione del federalismo fiscale, in tanto rapidamente attuabile in quanto coerente con le prescrizioni della Costituzione vigente.

Ad una analisi approfondita, il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione rivela in realtà una portata innovativa più rilevante di quanto molti all'inizio ritenevano. Perché i principi fondamentali del federalismo fiscale – autonomia, responsabilità, coordinamento, coesione e solidarietà – non vengono da esso genericamente affermati, rinviandone l'attuazione a scelte largamente discrezionali del legislatore. Essi sono invece declinati in disposizioni cogenti, che impongono quanto meno:

1. di garantire a tutti gli enti territoriali, indipendentemente dalla capacità fiscale dei loro abitanti e territori, una provvista di risorse sufficiente al finanziamento "integrale" delle funzioni loro attribuite;

2. di garantire agli enti dotati di maggiore capacità fiscale una provvista interamente autonoma e non derivata (e dunque formata per il 100% dai proventi dei tributi propri o delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio);

3.di escludere vincoli di destinazione su tutte le risorse ordinarie (non solo quelle provenienti da tributi propri e compartecipazioni, ma anche quelle provenienti da trasferimenti dal fondo perequativo);

4. di provvedere mediante risorse statali aggiuntive e mediante interventi speciali a carico del bilancio dello Stato, destinati a determinati enti territoriali (e non alla loro generalità), al perseguimento di obiettivi generali di sviluppo, coesione e riequilibrio strutturale, e comunque al finanziamento di interventi straordinari degli enti territoriali.

Il secondo e il terzo principio valorizzano l'autonomia, l'autogoverno, la responsabilità e la trasparenza delle scelte, la competizione tra enti territoriali che è propria di qualunque sistema federale. Il primo e il quarto assicurano la coesione sociale, l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini nell'esercizio dei diritti costituzionali e nell'accesso ai servizi essenziali, il riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali, in coerenza con il modello di federalismo cooperativo e solidale che ispira la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione.

La scelta della variante cooperativa e solidale del federalismo emerge non solo dall'art. 119, ma anche da altre rilevanti disposizioni costituzionali (come le lettera *e* e *m* del secondo comma dell'articolo 117 e il secondo comma dell'articolo 120): essa appare coerente con i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale (articoli 2 e 3 della Carta del 1947); adeguata ad un Paese ancora solcato da profonde differenziazioni nei libelli di reddito e nelle dotazioni di infrastrutture servizi; e risponde alla convinzione che tanto più la competizione è accettabile e sostenibile e tanto più produce il risultato di stimolare comportamenti innovativi e virtuosi, quanto più essa si svolge ad armi pari, garantendo ai competitori pari opportunità e uguali punti di partenza.

Un secondo vincolo è rappresentato dal patto europeo di stabilità e convergenza e dunque dalla necessità di evitare per quanto possibile che dall'attuazione del federalismo fiscale derivi un incremento dell'indebitamento pubblico. Ciò rende pressoché obbligata una soluzione che muova, in prima applicazione, dalla commisurazione del quantum di risorse necessario al finanziamento ("integrale") delle funzioni normali degli enti territoriali sulla base della spesa storica dei medesimi, affidando a meccanismi evolutivi graduali e progressivi, ma accuratamente predeterminati, la redistribuzione delle risorse sulla base di standard e indicatori oggettivi dei costi dei servizi e delle prestazioni, e comunque configurandola in modo da incentivare comportamenti virtuosi tanto dal lato della spesa quanto sul lato del prelievo (premi all'efficientamento della spesa e allo sforzo fiscale). Tale soluzione ha peraltro il vantaggio di escludere radicalmente, in prima applicazione, problemi di insufficienza o di eccesso di risorse rispetto alla spesa consolidata, e dunque il rischio di pregiudicare i livelli quantitativi e qualitativi dei servizi finora erogati, o, all'opposto, rischi di sprechi e impieghi inefficienti di risorse.

Tale soluzione – che si contrappone all'alternativa costituita da finanziamenti calcolati fin dalla prima applicazione con ricorso al criterio dei costi standard – risponde a motivazioni di ordine costituzionale e amministrativo. Di ordine costituzionale, perché il nuovo titolo V della Costituzione non ha modificato, nell'immediato, la ripartizione delle funzioni amministrative - e, quindi, la competenza all'erogazione di beni e servizi di utilità pubblica - rispetto all'assetto previgente (articolo 118), ma ha profondamente modificato la ripartizione delle competenze legislative. E' solo in futuro che, esercitando i poteri legislativi attribuiti dall'articolo 117, nel rispetto dei principi costituzionali richiamati dall'articolo 118, Regioni e Stato potranno modificare la ripartizione delle funzioni amministrative. Partire, dunque, dalla spesa storica è assai meno arbitrario di quanto non possa pensare chi non abbia esplorato la portata reale, in prima applicazione, del nuovo disposto costituzionale. Ma la scelta ricordata risponde anche a ragioni di ordine amministrativo e funzionale, di equilibrio complessivo della finanza pubblica e di immediata praticabilità politica: impedire discontinuità nell'erogazione dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni; evitare tensioni sulla finanza pubblica; adottare un parametro che renda immediata l'attuazione dell'art. 119 senza ulteriori dilazioni determinate dai tempi necessari per individuare e concordare i parametri di stima dei costi.

* * *

La finanza regionale e locale fino alle riforme degli anni novanta

1. L'assetto della finanza territoriale costituisce una delle aree del diritto pubblico dell'economia in cui si sono registrate, negli anni più recenti, le maggiori trasformazioni.

L'intervento del legislatore ordinario, prima, quello del legislatore costituzionale, poi, hanno delineato un nuovo assetto dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, maggiormente ispirato a principi di autonomia e responsabilità in coerenza con la profonda trasformazione della forma dello Stato in senso federale delineata dal nuovo titolo V della Costituzione. La modifica del sistema di finanziamento delle Regioni e delle Autonomie locali, delineata dal nuovo art. 119 Cost., ispirato ai principi del federalismo fiscale, è profonda.

Tanto più profonda alla luce della lacunosa attuazione degli spazi di autonomia esistenti nell'assetto previgente. Nonostante il dettato del previgente art. 119 lasciasse spazi di autonomia, sino all'inizio degli anni '90, Regioni ed enti locali si configuravano quali enti a finanza quasi totalmente derivata e, nonostante il deciso mutamento di indirizzo intervenuto nell'ultimo decennio, essi continuavano a dipendere dai trasferimenti centrali per una quota estremamente significativa del loro fabbisogno finanziario.

Per quel che concerne, in particolare, le Regioni l'autonomia finanziaria era rigidamente compressa: le fonti di entrata propria erano di importo modesto, così come limitata era l'effettiva possibilità di esercizio di autonomia impositiva. Nei fatti le amministrazioni regionali si limitavano a gestire trasferimenti statali settoriali, decisi e contrattati su base annuale, il cui utilizzo era governato dall'amministrazione centrale attraverso l'imposizione di vincoli di destinazione. Finanziamenti caratterizzati dall'incertezza in ordine all'entità ed ai tempi di trasferimento; che crescevano a tassi inferiori a quelli dei costi 'necessari' dei comparti di spesa assegnati alla competenza regionale; che convergevano verso una concezione del vincolo di bilancio non sufficientemente stringente.

L'assetto del sistema e le sue disfunzioni privavano, dunque, le amministrazioni regionali di certezze in ordine alla dotazione finanziaria a loro disposizione e, conseguentemente, ne limitavano la capacità di programmazione finanziaria pluriennale. Alla stessa stregua il modello di rapporti finanziari induceva lo Stato a ricorrere sistematicamente al taglio dei trasferimenti per contenere il disavanzo pubblico complessivo, anche al di là di quanto fosse realistico, inducendo così le Regioni a ricorrere a crediti con fornitori e banche, che conducevano a periodici ripiani *ex-post*, soprattutto nel settore della sanità, tradizionale area di crisi della finanza regionale.

Medesimo ordine di problemi caratterizzava la finanza locale. La mancata attuazione della riforma Visentini; l'esplosione della spesa pubblica avvenuta nella seconda metà degli anni settanta; la centralizzazione finanziaria indotta dalla riforma Preti, con cui si aboliva il prelievo comunale dell'imposta di famiglia; i decreti Stammati, adottati con finalità di consolidamento del debito pubblico locale, hanno, negli anni, configurato un regime di finanza derivata basato fondamentalmente sulla spesa storica e sulla negoziazione anno per anno tra gli enti e l'amministrazione centrale dei livelli di indebitamento e del finanziamento degli investimenti. Un regime parcellizzato, dunque, reso ancor più inefficiente ed iniquo dall'assenza di criteri obiettivi ed omogenei ai quali ancorare le decisioni di finanziamento, da cui sperequazioni evidenti nelle dotazioni pro-

capite dei diversi enti.

L'assetto che si è schematicamente descritto, oltre ad essere fortemente centralistico, era incapace di creare gli incentivi adeguati a condurre gli attori verso comportamenti virtuosi. Alle Regioni e agli enti locali non era infatti riconosciuto alcun ruolo autonomo di *policy*, ma una mera funzione di decentramento amministrativo di competenze, la cui titolarità politica e finanziaria restava saldamente nelle mani dello Stato.

Ne discendevano disfunzioni gravi nel rapporto tra politica e azione amministrativa capaci di incidere in modo rilevante sul corretto utilizzo delle pubbliche risorse. Più in particolare, la scissione tra le decisioni di spesa ed il reperimento delle fonti di finanziamento induceva alla 'deresponsabilizzazione': l'assenza di tributi propri e l'aleatorietà dei trasferimenti statali, insieme alla consapevolezza di interventi di ripiano *ex-post*, non incoraggiavano l'assunzione di comportamenti 'virtuosi' nella programmazione e nella gestione efficiente delle funzioni di spesa. Il sistema, nel suo complesso considerato, finiva così con l'orientare l'*imprenditorialità* degli amministratori principalmente verso lo sforzo di ottenere dallo Stato, attraverso la contrattazione politica, maggiori trasferimenti al fine di aumentare la quantità della spesa.

Le riforme degli anni novanta: dal federalismo amministrativo al federalismo fiscale

2. Sono questi i problemi che fanno da sfondo al processo di riforma che, sul tema, è stato condotto negli anni novanta, in parallelo con il processo di federalizzazione conosciuto dal nostro ordinamento. Ed effettivamente le misure introdotte dal legislatore ordinario sino al 2000 - culminate nel d.lgs. n. 56 adottato nel corso di quell'anno - si sono articolate in coerenza con un'interpretazione più "autonomistica" e meno "centralistica" dei principi sanciti in Costituzione.

Se, infatti, dal punto di vista della teoria finanziaria del federalismo, l'assetto della finanza regionale nei primi anni novanta negava la stessa ragion d'essere del livello di governo sub-centrale, la rilettura che di essa si è andata da allora affermando ha condotto ad una più spiccata valorizzazione del ruolo dei livelli di governo inferiori, soprattutto alla luce degli effetti sull'efficacia della funzione allocativa. In questo senso le innovazioni legislative rivelavano l'affermarsi della consapevolezza del fatto che la produzione locale di servizi pubblici consentisse di meglio soddisfare le preferenze dei cittadini, tenendo in conto le loro diverse esigenze.

Inoltre – ma, forse, soprattutto, se consideriamo nel loro insieme i vari pezzi del mosaico riformista – si afferma in quegli anni l'orientamento secondo cui ad un'azione di governo 'multilivello' avrebbe corrisposto una più efficiente formazione delle scelte pubbliche: legata, quest'ultima, ad una maggiore trasparenza delle scelte degli amministratori ed al connesso migliore controllo degli elettori attraverso il più diretto collegamento tra decisioni di spesa e di entrata.

Il passaggio essenziale per raggiungere pienamente tali risultati era costituito dal riconoscimento agli enti territoriali – anche agli enti locali, oramai, considerato l'aumento del loro protagonismo politico-amministrativo – non solo di una più ampia gamma di competenze ma anche di un'effettiva autonomia finanziaria, intesa come effettiva possibilità di gestire una propria politica di bilancio. Ne scaturiva l'indicazione normativa della necessità di un robusto rafforzamento degli strumenti autonomi di finanziamento. Un passaggio che, nel decennio, si è concretizzato in diverse misure: la scelta di abbandonare, in primo luogo, il vincolo di destinazione applicandolo progressivamente

ad una gamma di competenze ampliate grazie ai trasferimenti operati ai sensi delle leggi c.d. Bassanini; le significative variazioni del regime fiscale, risultante in un aumento del peso dei tributi propri e delle compartecipazioni e nella correlata riduzione del volume dei trasferimenti pubblici.

Questa azione, in particolare, ha portato al ribaltamento del rapporto tra le entrate derivate ed il totale delle entrate – diminuito sino al 42.4% nel 2002 – dato, questo, che mostra come, per la prima volta negli anni novanta, il processo di decentramento abbia direttamente legato il passaggio di competenze ad un corrispondente riconoscimento di risorse e ad un maggior ruolo dei livelli sub-statali nell'intera azione di reperimento delle fonti di finanziamento.

Accanto al rafforzamento dell'autonomia finanziaria locale, si faceva strada la consapevolezza dell'importanza del ruolo che lo Stato avrebbe dovuto assumere in tema di trasferimenti, ponendosi sempre più come regolatore e correttore degli squilibri insiti in ogni sistema federale. Nel dibattito era sempre presente la avvertenza che un sistema di trasferimenti perequativi fosse necessario - in aggiunta ai tributi propri e alle compartecipazioni – al fine di compensare traboccamenti, di incentivare la produzione di servizi 'meritori', ma, soprattutto, considerate le specificità della geografia economica nazionale e la persistenza della 'questione' meridionale, per compensare le differenze nella dotazione delle risorse, nei bisogni e nei costi di produzione, e garantire livelli accettabilmente uniformi di produzione dei servizi pubblici su tutto il territorio nazionale.

Autonomia, coordinamento, coesione: l'art. 119 Cost. come norma di chiusura della via italiana al federalismo.

3. Queste linee guida, che il legislatore ordinario ha cominciato ad attuare 'a Costituzione invariata' con il d.lgs. n. 56/2000, hanno finalmente trovato copertura costituzionale con le norme del Titolo V come modificato dalla l. n. 3/2001.

Il testo normativo è esplicito sui principi – autonomia, coordinamento, coesione – che debbono guidare l'attuazione del dettato costituzionale.

Difatti, per quel che concerne la questione dell'autonomia, il nuovo articolo 119 attribuisce a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" e specifica che, in relazione a tale autonomia, Regioni ed Enti Locali stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Per quanto riguarda, invece, i profili solidaristici, l'articolo 119 prevede, per i "territori con minore capacità tributaria per abitante", l'integrazione di tali risorse con "un fondo perequativo" da assegnare "senza vincolo di destinazione" e stabilisce che il complesso di tali risorse deve consentire a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite": col che si perfeziona e si completa anche il disegno autonomista, del quale è pilastro fondamentale la certezza della sufficienza delle risorse necessarie per far fronte alle funzioni pubbliche attribuite alla autonoma gestione regionale e locale.

In aggiunta a ciò risorse aggiuntive o iniziative speciali, sotto forma di trasferimenti dal bilancio dello Stato, possono essere previste in favore di enti territoriali, di volta in volta identificati, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio

delle loro funzioni.

Il disegno costituzionale del federalismo fiscale riconosce dunque che il federalismo è valorizzazione dell'autogoverno, rafforzamento dell'autonomia e della responsabilità, e dunque competizione (virtuosa); ma riconosce altresì che una competizione vera e corretta, e perciò stimolante, deve avvenire ad armi pari. Se tutti partono dallo stessa linea di partenza, allora la competizione stimola l'innovazione e l'ingegno, e alla fine vince il migliore.....

L 'articolo 119: principi definiti, attuazione flessibile

4. Se, sul piano dei principi, la scelta costituzionale è netta, sul piano degli strumenti il legislatore costituzionale ha optato, rispetto alle alternative possibili, per un'impostazione sostanzialmente neutra. Le nuove norme della Costituzione attribuiscono, infatti, al legislatore un ampio margine discrezionale nell'attuazione dell'assetto definito al titolo V.

Per conoscere gli effettivi contorni del federalismo fiscale italiano occorre, insomma, dare attuazione alle norme costituzionali. Un compito, quest'ultimo, chedeve essere condotto a termine con la massima urgenza.

E questo, in primo luogo, perché la definizione delle regole del federalismo fiscale costituisce uno dei principali nodi di un sistema istituzionale decentrato, il punto sul quale convergono gli interessi delle diverse Regioni, del sistema delle Autonomie Locali e dell'Amministrazione statale nel suo complesso. Un punto costituente, dunque, che deve essere affrontato il prima possibile e prevedendo la partecipazione dialettica di tutti gli interessi coinvolti.

D'altro canto, a questa rilevanza per così dire strutturale del tema, se ne affianca una specifica che fa si che, nel 'caso italiano', la chiara definizione delle regole del federalismo fiscale costituisca un momento qualificante per l'azione di governo. Tale rilevanza specifica si fonda sui seguenti tre aspetti:

1. la necessità di dotare un sistema amministrativo 'in cammino' delle basi oggettive per dare effettività ed omogeneità al processo di federalizzazione avviato a partire dal 1997, attribuendo alle amministrazioni territoriali risorse certe per condurre l'attività amministrativa e, d'altra parte, evitando iniziative di singole amministrazioni territoriali in assenza di un quadro di riferimento unitario. Circostanza resa solamente più urgente dai recenti interventi della Corte costituzionale e dall'adozione della l. n. 131 del 2003 che ha dotato il Governo e il Parlamento di una serie di strumenti di attuazione delle norme dell'art. 117 Cost.;
2. la constatazione che l'Italia è un Paese con livelli di ricchezza grandemente differenziati tra i propri territori, e che è, quindi, sistema nel quale la definizione delle regole della convivenza e della solidarietà finanziaria assume una valenza diversa rispetto ad altre esperienze federaliste. In Italia essa equivale a una vera e propria definizione delle regole dello 'stare insieme' della comunità nazionale;
3. la specifica rilevanza 'europea' del tema del coordinamento sinergico delle politiche di bilancio del complesso delle amministrazioni pubbliche, strettamente legato, come esso è, al rispetto dei parametri stabiliti con il Trattato di Maastricht e all'attuazione del Patto di stabilità e di crescita.

Le lacune dell'intervento statale nell'attuale legislatura.

5. Alla luce della rilevanza degli interessi coinvolti appare tanto più grave il ritardo e la lacunosità con cui l'esecutivo sta affrontando queste tematiche. E' sufficiente, a giustificare tale rilievo, l'esempio dell'Alta Commissione di studi istituita ai sensi della legge finanziaria per il 2003: nominata con ampio ritardo, essa si è appena insediata e non ha ancora definito un'agenda ed un calendario.

La lacunosità dell'iniziativa politica su tali questioni si evince altresì dalle misure recentemente adottate in tema di finanza regionale e locale, interventi tra loro slegati e che appaiono dettati piuttosto da situazioni congiunturali di finanza pubblica che non da una coerente visione di insieme.

Alla stessa stregua deve essere anche considerata l'approvazione, da parte del Governo e del Parlamento, di una legge di delega per la riforma fiscale che ignora del tutto il disposto dell'articolo 119 della Costituzione con la conseguente impossibilità di riformare il sistema fiscale statale prescindendo dal suo coordinamento con la finanza regionale e locale (e, prima ancora, da una corretta *actio finium regundorum*, che delinei i confini tra finanza erariale e finanza degli enti territoriali).

Sotto questo profilo sono significative due recenti sentenze della Corte Costituzionale in materia tributaria (296 e 297 del settembre 2003); le quali, se da un lato definiscono la nozione di "tributo proprio" della regione - i soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale –, dall'altro sono la conseguenza dell'attività del legislatore regionale che, nella perdurante assenza di una legge quadro, non può far altro che ricavare i principi dalla disciplina vigente - come del resto affermato dalla stessa Corte nella sua prima giurisprudenza sul punto (sentenza n. 282 del 2002) – con il rischio di aumentare il grado di conflittualità e di incoerenza del sistema.

Più in generale sono i toni ed i tempi della discussione inerente alla definizione dell'assetto delle competenze tra il livello regionale e quello statale, e la limitata attenzione che viene data all'interazione tra i due profili che depongono per un giudizio di insufficienza dell'azione politica su questa materia. Quel che appare è che, pur in una situazione di "ordinaria" vita parlamentare - ben diversa, dunque, da quella in cui venne adottata la disciplina costituzionale - il tema non riesce ad essere affrontato con la dovuta completezza. Aspetto tanto più paradossale se si tiene presente che la materia del federalismo fiscale non è stata modificata dai due disegni di legge costituzionale approvati dal Governo: il progetto di riforma della riforma del titolo V (c.d. Bossi-La Loggia) approvato dal Consiglio dei Ministri nella primavera del 2003 e il progetto di riforma della parte seconda della Costituzione approvato dal senato nel mese di marzo del 2004. Pur apportando significative correzioni ad altre parti del titolo V, e in primis all'articolo 117, art. 117, essi non toccano le norme contenute all'art. 119 e il modello di "federalismo fiscale" da esse delineato.

Se ne deve, dunque, dedurre che l'articolo 119 non è tra le disposizioni del nuovo titolo V che la attuale maggioranza parlamentare vuole riconsiderare e riformare. Una circostanza che rende ancora meno comprensibile la disattenzione che circonda il tema e porta a cercarne le ragioni su un piano più squisitamente politico piuttosto che tecnico.

Quali che siano le ragioni di tale situazione - ed i riflessi che essa potrebbe avere sui rapporti amministrativi tra Stato, Regioni ed Enti locali - la conseguenza è che il processo federalista italiano - anche in un contesto politico asseritamente favorevole ad una sua razionalizzazione - non sembra riuscire a superare uno dei suoi vizi originari: quello costituito dal mancato coordinamento tra definizione dei compiti attribuiti ai diversi

livelli amministrativi e delle risorse ad essi preordinate. Elementi, com'è ovvio, destinati a tenersi insieme in ogni seria prospettiva di riforma federalista, pena l'inefficienza del sistema complessivo della finanza pubblica; l'emergere di conflitti nelle relazioni intergovernative; l'avviarsi, sul piano più propriamente politico, di spinte demagogiche, di deresponsabilizzazioni e delegittimazioni reciproche.

Le ragioni di una proposta.

6. La nostra proposta nasce precisamente dall'esigenza di dare una risposta alle necessità obiettive del sistema e, allo stesso tempo, con l'intento di costituire uno stimolo all'iniziativa governativa per una pronta attuazione delle norme del Titolo V in materia. Con queste finalità il disegno di attuazione si snoda avendo come punto di riferimento inderogabile la costruzione di meccanismi di finanziamento che permettano:

1. una rapida attuazione del 119, non più procrastinabile, per la tenuta del sistema delineato dal nuovo titolo V;
2. il rigoroso rispetto delle disposizioni costituzionali in tema di sufficienza delle risorse al finanziamento "integrale" delle funzioni attribuite e di autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali;
3. l'altrettanto rigoroso rispetto della previsione costituzionale di un fondo perequativo destinato ai territori con minore capacità fiscale, a cui è attribuito il compito di evitare diseguaglianze contrastanti con le indicazioni della prima parte della Costituzione e di assicurare condizioni di pari opportunità agli attori del federalismo;
4. la creazione di un sistema di finanza pubblica efficace che individui procedure oggettive e concertate idonee a garantire la copertura della spesa storica delle regioni e degli enti locali, l'assenza di maggiori oneri per il bilancio dello Stato, e la progressiva eliminazione delle distorsioni prodotte dal criterio di finanziamento basato sulla spesa storica.

E' una proposta che va ulteriormente qualificata sotto due punti di vista: quello della natura giuridica dell'atto e dell'adattabilità alle modifiche al quadro normativo in discussione.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, la proposta si configura come atto avente duplice natura. Esso è normativa di principio in attuazione di quanto disposto all'art. 117, comma 3 Cost., che individua, tra le materie a potestà legislativa concorrente, quella della "armonizzazione dei bilanci pubblici e (del) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". In questo senso il testo proposto si configura come normativa-quadro a cui dovranno ricondursi le iniziative normative adottate dalle singole Regioni ad integrazione di tali principi e, a cascata, le indicazioni relative all'autonomia fiscale degli enti locali.

Sotto un secondo profilo - e, precisamente, in ordine alla "perequazione delle risorse finanziarie" ed all'adeguamento del "sistema tributario e contabile dello Stato", materie su cui lo Stato ha competenza esclusiva ai sensi di quanto disposto all'art. 117, comma 2, lett. e) - essa si configura, invece, come legge di delega, la cui attuazione è devoluta ad atti normativi adottati dall'esecutivo.

Per quel che concerne, invece, il secondo aspetto evidenziato, ricostruire l'assetto della finanza territoriale delineato dalla recente riforma del titolo V della Costituzione è problema complesso. Le assonanze tra la nuova e la precedente formulazione dell'art 119 non devono far dimenticare che le norme costituzionali hanno un "peso specifico" ben maggiore di quello di qualsiasi altra legge. Inoltre, nonostante le similitudini esistenti, le

novità vi sono; perché marcatamente diverse sono le formulazioni legislative e perché è mutato il contesto dell'assetto autonomistico dell'ordinamento entro cui la norma va collocata e sono cambiati gli enti a cui essa si riferisce - non più soltanto le Regioni ma anche gli enti locali.

Se così è l'elaborazione di una proposta normativa in materia di federalismo fiscale presenta un ulteriore elemento problematico di natura, per così dire, congiunturale. Nella prospettiva di possibili interventi sulla base costituzionale che governa la distribuzione di competenze tra i diversi livelli istituzionali, essa infatti si innesta su un assetto in profondo mutamento, assetto destinato ad avere qualche ripercussione sul livello delle risorse finanziarie interessate (anche se, probabilmente, tali ripercussioni emergeranno solo nel lungo periodo, se le modifiche proposte resteranno limitate alla ripartizione delle competenze legislative e non alla ripartizione delle competenze amministrative). Si è chiamati, insomma, a proporre una disciplina della distribuzione delle risorse finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali, senza esattamente conoscere all'esercizio di quali competenze esse serviranno.

Di fronte a questa situazione, ed alla luce dei confusi contorni che caratterizzano il dibattito sulle modifiche da apportare al Titolo V, la strada da noi prescelta è stata quella di elaborare una proposta sulla base delle norme del sistema costituzionale attualmente vigente. Una scelta tanto più motivata alla luce dell'assenza di proposte dirette a modificare il testo degli articoli 117 e 118 (e dunque delle due disposizioni di maggiori rilievo ai nostri fini) e della necessità improrogabile che, a due anni dall'approvazione della legge di riforma della Costituzione, ne venga data piena ed immediata attuazione.

D'altro canto, e come sarà posto in rilievo, i meccanismi ed i criteri che guidano la proposta ne permettono un'applicazione flessibile, adeguata alle modifiche ipotizzate nei testi di riforma in discussione. Si è scelta, infatti, una definizione dell'assetto finanziario capace di adattarsi ad un sistema in mutamento, che potrà conoscere differenze legate alle competenze attribuite ai diversi livelli di governo: sia legate al variare dei criteri di distribuzione, sia ai margini di differenziazione riconosciuti alle singole Regioni.

Senza tralasciare il fatto che, accanto a tali variabili 'tipiche', ve ne sono ulteriori due. La prima legata al variare dei livelli essenziali delle prestazioni che potrà essere disposta dallo Stato - anche se, auspicabilmente, d'intesa con il sistema delle Regioni e delle autonomie locali; la seconda al variare dei criteri con i quali il costo di tali prestazioni pubbliche viene calcolato – muovendo dal calcolo sulla base della spesa storica a quello basato sui costi standard, atto a generalizzare i modelli più efficienti di comportamento della Pubblica amministrazione.

Per queste ragioni, il sistema deve prevedere diversi punti di snodo nei quali le scelte in ordine a tali variabili – ed alle esigenze in termini di risorse che da esse discendono – debbono essere discusse per giungere a decisioni, se possibile, condivise e comunque assunte in modo trasparente. Su questo punto il principio a cui la proposta si ispira è quello del parallelo riconoscimento di compiti e risorse onde evitare discontinuità nell'esercizio delle funzioni e disparità tra i cittadini. Un criterio che, al momento in cui si disarticola il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa – deve trovare adeguata considerazione nell'attività del legislatore.

La disciplina costituzionale in materia di federalismo fiscale

7. L'impianto dell'art. 119 - ispirato ai principi dell'autonomia e della coesione - si fonda su un preciso collegamento tra gli strumenti di finanziamento previsti nei diversi commi e le finalità perseguite.

La norma, da un lato, tipizza le componenti dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali; dall'altro stabilisce le finalità per le quali i singoli strumenti, o tipi di strumenti, sono stati previsti.

Sotto il primo profilo, la nuova versione dell'art 119 Cost. riconosce a ciascuna Regione ed a ciascun ente locale "risorse autonome", costituite da tributi ed entrate proprie e da compartecipazioni a tributi erariali. Queste risorse, singolarmente considerate, garantiscono agli enti autonomia di spesa e, ancor prima, una posizione di indipendenza finanziaria dalle decisioni dei livelli di governo sovraordinati. Inoltre, se considerate nel loro complesso, esse assicurano altresì autonomia di entrata, poiché, mediante la possibilità di manovrare i tributi e le entrate proprie, gli enti sono posti in grado di espandere o contrarre le entrate complessive di cui dispongono in funzione delle politiche che vogliono perseguire.

Nella costruzione costituzionale al principio di autonomia si affianca quello della coesione. Esso si sostanzia nella previsione di un meccanismo di perequazione rivolto ad assicurare a ciascun ente territoriale un ammontare di risorse diretto a compensare la minore capacità fiscale del territorio; rivolto, in sostanza, ad assicurare, almeno in fase di partenza, pari opportunità finanziarie tra le amministrazioni territoriali. Strumenti aggiuntivi di finanziamento sono infine previsti - al quinto comma dell'articolo 119 - per la progressiva riduzione degli squilibri di natura strutturale tra i territori.

Il finanziamento integrale delle funzioni come criterio ordinatore del sistema di finanziamento.

8. La disposizione costituzionale prescrive, innanzitutto, che il sistema finanziario assicuri il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, inteso, ovviamente, tanto come finanziamento delle spese di funzionamento quanto come finanziamento delle spese relative all'esercizio delle funzioni e dunque alla gestione dei servizi e alla erogazione di prestazioni di competenza degli enti territoriali.

Nel disegno costituzionale, tale copertura assoluta delle funzioni pubbliche attribuite costituisce, dunque, il vincolo e al contempo il criterio ordinatore per la disciplina delle risorse 'ordinarie'. E, attraverso il meccanismo di perequazione, la "clausola di autosufficienza" è resa operativa anche nei confronti degli enti le cui collettività presentano una minore capacità fiscale.

Ove non ricorra la condizione della minore capacità fiscale il finanziamento integrale delle funzioni attribuite deve essere assicurato dal gettito di tributi propri e *pro quota* di tributi erariali, riscossi sul territorio. E dunque il legislatore dovrà attribuire alla finanza regionale e locale tributi propri e quote di partecipazione al gettito di tributi erariali sufficienti a soddisfare questa prescrizione costituzionale almeno per i territori dotati di maggiore capacità fiscale, compensando gli altri, al fine del raggiungimento del risultato del finanziamento integrale delle funzioni attribuite, con le rispettive quote del fondo perequativo.

Il comma 5 dell'art.119: le risorse straordinarie.

9. Ma accanto alle risorse ordinarie vi sono quelle che potrebbero configurarsi quali "straordinarie" e che trovano la propria disciplina all'art. 119, comma 5. Si pongono, infatti, in posizione di "aggiuntività" rispetto alle entrate ordinarie quelle risorse che lo Stato può distribuire, sotto forma di meri stanziamenti addizionali rispetto a programmi regionali (le "risorse aggiuntive") ovvero di veri e propri programmi di intervento ("iniziative speciali"), a determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Il riconoscimento di tale potestà redistributiva - che si configura come 'valvola di sfogo' del sistema e, cioè, come meccanismo diretto a compensare ulteriormente le necessità finanziarie delle amministrazioni territoriali, o a facilitare programmi di intervento di rilievo nazionale, al momento in cui il legislatore nazionale ne ravvisi la necessità - è correlato al perseguimento di tre specifiche finalità: "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale", "rimuovere gli squilibri economici e sociali", "favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona".

Profili che fanno emergere, se collegati ai meccanismi perequativi sopra ricordati, il carattere intrinsecamente 'compensativo' che caratterizza le norme contenute all'art. 119 e che configura un utilizzo della finanza pubblica in qualche misura strumentale al perseguimento di due scopi ben individuabili: garantire, pur nel quadro di un sistema di competizione virtuosa tra i territori caratteristico dei sistemi federali, a tutti i cittadini servizi pubblici di livelli qualitativi e quantitativi analoghi e comunque di buona qualità nelle diverse aree del Paese; promuovere un assetto economico e sociale caratterizzato da maggiore eguaglianza e dal riconoscimento di pari opportunità.

Non deve d'altronde essere tralasciato come a tali finalità se ne aggiunga una quarta, di carattere per così dire aperto, che è quella di "provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni". Un richiamo che legittima l'uso dello strumento finanziario da parte dell'amministrazione centrale diretto ad ovviare a situazioni di necessità che possono crearsi in determinati enti territoriali a causa di costi esterni o al perseguimento di specifiche missioni pubbliche.

I rischi e le opportunità del federalismo fiscale

10. Le indicazioni richiamate sopra hanno individuato alcuni dei problemi che hanno caratterizzato il sistema della finanza regionale e locale e le disfunzioni che da essi discendono sui comportamenti delle amministrazioni territoriali.

A quelli così individuati si aggiungono, alla luce degli assetti istituzionali in fase di definizione e della concreta situazione finanziaria delle Regioni e degli enti locali, altri e diversi profili problematici.

Quelli, in primo luogo, costituiti dalla necessità di definire un assetto organizzativo capace di limitare gli incentivi verso i comportamenti opportunistici possibili in un assetto di centri di spesa decentrato (il c.d. *deficit shifting*); quelli di un neo-centralismo regionale, capace di pregiudicare gli ambiti di autonomia degli enti locali; e, ancora, quelli legati ad un sistema di contabilità regionale scarsamente efficiente e trasparente che impedisce una reale conoscenza - ed un effettivo governo - della finanza pubblica. Temi che già da soli meriterebbero attenzione ma che divengono, alla luce del vincolo comunitario del Patto di stabilità e crescita, un problema cui occorre dare risposta per assicurare la piena appartenenza del nostro Paese alla comunità finanziaria europea.

A tali questioni si affiancano i problemi, che potrebbero essere definiti di "cultura dell'amministrazione", legati al permanere di una formazione dei quadri di natura essenzialmente giuridica ed all'insufficiente dotazione organizzativa degli uffici finanziari delle amministrazioni territoriali. Un dato che si pone in decisa contraddizione non solo con riferimento alla maggiore responsabilità che alle amministrazioni sarà inevitabilmente attribuita dalla riforma del titolo V, ma anche rispetto al crescente protagonismo degli enti territoriali italiani sul mercato dei capitali internazionale ed all'ammontare del debito delle amministrazioni sub-nazionali. Aspetti che inducono a ritenere necessario, in linea con quanto accade in altre esperienze europee, un rafforzamento delle amministrazioni su questi specifici profili.

L'obiettivo: giungere ad un sistema più accountable e meglio capace di scegliere le preferenze pubbliche ed allocare le risorse.

11. Insieme ai rischi vi sono anche le opportunità di un sistema di federalismo fiscale. Tali opportunità - principalmente legate al rapporto più stretto tra il luogo della spesa e quello dell'ottenimento della risorsa finanziaria pubblica - potrebbero condurre ad una migliore individuazione delle preferenze locali rispetto ad un sistema centralizzato e, con essa, ad un assetto maggiormente *accountable*, caratterizzato da un migliore controllo dei cittadini sul comportamento dei politici e degli amministratori locali.

Su questa linea la proposta è avanzata nella convinzione che un sistema fiscale decentrato possa condurre ad una programmazione delle entrate effettivamente condivisa con gli elettori, da cui potrebbe discendere un più efficace contrasto dell'evasione fiscale e, in ultima istanza, una diminuzione della pressione tributaria.

Perché le opportunità che si sono poste in rilievo siano colte è necessario un quadro

di regole chiaro e capace di riconoscere ad ognuno dei livelli amministrativi interessati certezze in ordine alle risorse a sua disposizione e, dunque, in ultima istanza, al suo orizzonte di azione politico-amministrativa.

Le scelte del federalismo fiscale: un percorso su un crinale.

12. Da quanto detto emerge come ogni proposta tecnico-politica in materia di federalismo fiscale si muova, dunque, tra Scilla e Cariddi: tra un riconoscimento di autonomia alle entità sub-regionali che 'chiuda il cerchio' delle responsabilità e la necessità per il complessivo governo della finanza pubblica di creare soggetti sufficientemente grandi da governare il processo di redistribuzione evitando i rischi connessi ad un'eccessiva pluralizzazione; tra un sistema che esalti i territori e la loro capacità di governo e che, quindi, differenzi ed incentivi all'efficienza e, invece, il rispetto dei principi repubblicani attraverso una prestazione di servizi pubblici omogenea in tutto il Paese.

Essenziali sono, dunque, le questioni di *governance*: sia sotto il profilo della definizione di un quadro di incentivi capace di orientare i comportamenti dei diversi attori; sia nell'elaborazione di meccanismi di collaborazione e coordinamento, veri 'punti di snodo' la cui presenza ha specifico valore in un settore nel quale la pregnanza e l'immediatezza degli interessi rende necessario individuare momenti di raccordo e negoziazione tra i diversi livelli amministrativi.

Altrettanto essenziale, anche alla luce delle specifiche caratteristiche del federalismo italiano, appare la 'gradualità' del processo. In questo senso è necessario prevedere, come già si è accennato, tempi e meccanismi che consentano a tutti gli enti territoriali di affrontare gli aspetti "competitivi" del federalismo fiscale dalla stessa linea di partenza. La competizione, del resto, è genuina e *fair* se avviene alla pari: non sarebbe tale se alcuni corressero con un auto di grossa cilindrata, altri in bicicletta, e ai primi, per di più, fosse concesso di partire qualche chilometro avanti.....

Da qui discende l'esigenza di prevedere un periodo transitorio 'di adattamento', che permetta a regioni, province e comuni meno attrezzati di predisporsi ad affrontare il nuovo assetto finanziario senza pregiudicare i livelli delle prestazioni erogate. La proposta nasce quindi nella convinzione che - affinché le linee di attuazione del nuovo articolo 119 siano praticabili e non si esauriscano in un manifesto politico - occorra operare in maniera graduale e senza traumi; occorra pilotare, in un tempo ragionevole, il sistema di finanza locale e regionale, sin qui basato su trasferimenti a copertura di spese, verso un sistema fondato sull'autonomia delle fonti di finanziamento collegate a parametri di spesa che garantiscano una corretta, equa e concertata allocazione delle risorse.

* * *

Articolazione della proposta.

Le considerazioni svolte sono alla base dei diversi punti in cui si articola la nostra proposta . Le soluzioni adottate, infatti, contemperando i diversi aspetti problematici posti in rilievo, affrontano la questione del federalismo fiscale seguendo percorsi di riflessione chiaramente identificabili che, si ritiene, debbano fungere da guida per il legislatore nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Il finanziamento integrale delle funzioni e la spesa storica.

1. *Assicurare che le spese relative a funzioni che appartengono alla competenza esclusiva dei governi sub-nazionali siano finanziate interamente dal gettito di entrate proprie, integrate dal provento delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, almeno nei territori dotati di maggiore capacità fiscale.*

Si tratta di un vero e proprio cardine del principio di autonomia che, in sostanza, si declina nella capacità per l'ente territoriale di ottenere i mezzi finanziari sufficienti per l'esercizio delle competenze ad esso attribuite.

In quest'ottica la nostra proposta si fonda sul principio dell'integralità del finanziamento delle funzioni, e cioè, sulla stretta correlazione tra le entrate finanziarie ottenute ed il livello di spesa connesso alle funzioni amministrative devolute.

In ordine all'individuazione delle funzioni finanziate e del relativo costo, in sede di prima applicazione, la proposta prende in considerazione le funzioni amministrative attualmente esercitate e determina l'ammontare del finanziamento calcolando l'ammontare dei volumi della spesa storica effettuata nei vari territori nella media del quinquenni 2000-2004, con riferimento alle funzioni effettivamente attribuite a ciascun soggetto alla data dell'entrata in vigore della legge.

Tale scelta – che si contrappone all'alternativa costituita da finanziamenti calcolati fin dalla prima applicazione con ricorso al criterio dei costi standard – è legata a ragioni di ordine costituzionale e amministrativo. Di ordine costituzionale, perché il nuovo titolo V della Costituzione non ha modificato, nell'immediato, la ripartizione delle funzioni amministrative - e, quindi, la competenza all'erogazione di beni e servizi di utilità pubblica - rispetto all'assetto previgente (articolo 118), ma ha profondamente modificato la ripartizione delle competenze legislative. E' solo in futuro che, esercitando i poteri legislativi attribuiti nel rispetto dei principi costituzionali richiamati dall'articolo 118, Regioni e Stato potranno modificare la ripartizione delle funzioni amministrative. Partire, dunque, dalla spesa storica è assai meno arbitrario di quanto non possa pensare chi non abbia esplorato la portata reale, in prima applicazione, del nuovo articolo 118 della Costituzione.

Ma la scelta ricordata risponde anche a ragioni di ordine amministrativo e funzionale, di equilibrio complessivo della finanza pubblica e di immediata praticabilità politica: impedire discontinuità nell'erogazione dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni; evitare tensioni sulla spesa pubblica; adottare un parametro che renda immediata l'attuazione dell'art. 119 senza ulteriori dilazioni determinate dai tempi necessari per individuare e concordare i parametri di stima dei costi.

Per quel che concerne l'autonomia, rimane nella spettanza delle amministrazioni la

possibilità di manovrare le aliquote (standard) di compartecipazione o le aliquote dei tributi propri: riducendole quando l'amministrazione regionale individui spazi per condurre politiche fiscali espansive o aumentando la pressione fiscale per offrire ai cittadini servizi migliori in termini di quantità e qualità.

Risorse proprie e fondo perequativo.

2. *Definire un meccanismo di finanziamento attuativo delle indicazioni costituzionali che parametri in prima applicazione l'attribuzione di risorse proprie, al netto del fondo perequativo, alle necessità di copertura della spesa storica degli enti con maggiore capacità fiscale.*

Il meccanismo di finanziamento da noi proposto, oltre a garantire l'autonomia degli enti territoriali con gli strumenti previsti dall'articolo 119, deve essere in grado di adeguarsi alle modifiche del quadro economico-normativo.

In questo senso la proposta delinea un processo di assestamento dei meccanismi di finanziamento che si articola in più fasi.

Nella fase di avvio il Governo è delegato ad individuare un mix di risorse composto da:

- tributi propri;
- sovrimposte e addizionali a tributi erariali;
- aliquote di compartecipazione a tributi erariali;

il cui gettito sia in grado di coprire la spesa storica della regione, della provincia e del comune con la più alta capacità fiscale.

Tra le alternative possibili, la scelta interpretativa che si è preferita è stata, dunque, quella di legare l'indicazione costituzionale all'ente con la maggiore capacità fiscale. E' su di esso che proponiamo di parametrare il livello di risorse - derivanti da tributi propri e compartecipazioni al gettito di tributi erariali - necessario al finanziamento integrale delle funzioni. Una scelta legata a semplicità applicativa da un lato e, dall'altro, alla valutazione secondo cui, parametrando il livello delle risorse a territori con capacità fiscali più basse (e per esempio alla media degli enti caratterizzati da capacità fiscale superiore alla media nazionale), si potrebbero creare squilibri nel bilancio dello Stato in quanto ad alcuni territori andrebbero risorse in eccedenza rispetto all'attuale ripartizione; e si produrrebbero marcate differenze di punti di partenza tra gli enti a più elevata capacità fiscale e quelli più svantaggiati e perfino tra gli stessi enti con capacità fiscale superiore alla media.

Operata tale scelta interpretativa, ne discende che le risorse del fondo perequativo dovranno essere destinate a coprire il differenziale tra la spesa storica sopportata per l'insieme delle funzioni svolte dall'ente e il gettito ad esso assicurato dai tributi propri e dalle partecipazioni ai tributi erariali attribuiti in applicazione dei primi due commi del nuovo articolo 119 (computati alle aliquote medie) , in modo da permettere, ad ognuna delle regioni e delle amministrazioni locali, il finanziamento integrale delle funzioni.

Un meccanismo standard capace di adattarsi al variare delle competenze e dei livelli essenziali delle prestazioni.

3. *Assicurare margini di flessibilità per un'applicazione graduale dei meccanismi di finanziamento e per adeguare il sistema di federalismo fiscale nel tempo alla graduale attuazione del nuovo assetto federale.*

La flessibilità del meccanismo è, invece, assicurata - durante un periodo transitorio, la cui durata è indicata in dieci anni - dalla previsione di un meccanismo di adeguamento della quota di compartecipazione al gettito di tributi erariali e/o dalla quota del fondo perequativo attribuita agli enti locali in relazione all'esigenza di far fronte:

- al variare del tasso di inflazione;
- all'elevazione dei livelli essenziali delle prestazioni e alla progressiva omogeneizzazione del livello dei servizi forniti ai cittadini;
- alla progressiva applicazione del metodo della valutazione dei costi standard nella ripartizione delle risorse per le funzioni già assegnate e per quelle da assegnare in sostituzione del riferimento alla spesa storica;
- alla attribuzione e sottrazione di funzioni amministrative operata dal legislatore competente ai sensi del nuovo art. 117 della Costituzione.

Il primo criterio - l'adeguamento delle risorse al tasso di inflazione con conseguente revisione periodica delle aliquote di compartecipazione e delle quote del fondo di perequazione, anche in rapporto al modificarsi della capacità fiscale - costituisce la garanzia minima per tutti gli attori rispetto all'ottenimento di un ammontare di risorse sufficienti a far fronte ai costi delle funzioni attribuite: esso, nel contempo, dà sufficiente certezza sulla consistenza delle risorse attribuite e consente una programmazione finanziaria su un ragionevole arco pluriennale. Gli altri criteri, invece, costituiscono strumenti diretti ad assicurare un'adeguata coesione sociale e sarebbero utilizzati, previe decisioni formali in sedi idonee, a coinvolgere Governo, Parlamento, Regioni e sistema delle Autonomie Locali.

Nella proposta viene precisato come ogni intervento di modifica, definito con legge nazionale, del regime dei tributi posti a base del finanziamento, delle funzioni trasferite o dei livelli delle prestazioni, dovrà essere condiviso dagli enti locali e dalle regioni, in sede di Conferenza unificata, al fine di garantire l'autonomia finanziaria sancita dal comma 4 dell'art. 119. Una garanzia rafforzata dalla previsione secondo cui, in caso di mancata intesa, si provvederà alla copertura finanziaria delle maggiori spese o delle minori entrate, a norma della legge di contabilità dello Stato. Sui temi relativamente ai quali non si è realizzata l'intesa è previsto che la decisione sia assunta dal Parlamento con una maggioranza qualificata. Procedure analoghe di concertazione interistituzionale sono previste a livello regionale in relazione alle conseguenze della legislazione regionale sul sistema delle Autonomie Locali.

In ogni caso la proposta prevede che il periodico adeguamento della quota del gettito derivante dalle compartecipazioni, dalle addizionali e dal fondo perequativo dovrà essere almeno attualizzata al tasso di inflazione. In questo modo si determina, finalmente, certezza nelle entrate degli enti locali consentendo l'elaborazione di bilanci pluriennali.

Avviare il sistema verso una maggior efficienza.

4. *Legare progressivamente il riconoscimento di risorse alle amministrazioni territoriali a criteri obiettivi fondati sui costi standard capaci di eliminare sperequazioni del sistema ed indirizzarlo verso una maggior efficienza.*

Se i motivi ricordati sono alla base della scelta di adottare, in fase di prima attuazione, un criterio basato sui costi storici, alla proposta non sono estranee valutazioni di rigore e di efficienza.

Sono, in primo luogo, le già menzionate sperequazioni tra enti territoriali, frutto delle disfunzioni dei meccanismi di finanziamento adottati nel nostro ordinamento, a rendere tali valutazioni necessarie ma, accanto ad esse, vi sono anche le nuove esigenze proprie di un sistema multilivello. E, in particolare, la necessità di evitare comportamenti di *cost shifting* da parte degli amministratori pubblici con l'effetto di addossare i costi delle prestazioni su altre amministrazioni.

Su questo punto la proposta definisce un criterio capace di introdurre, a partire dalla spesa storica, correttivi - sia sul versante delle entrate, sia su quello della spesa - che, legando progressivamente il riconoscimento delle risorse ai costi standard, aumentino l'efficienza complessiva del sistema eliminando le distorsioni oggi esistenti e siano atti a limitare comportamenti sub-ottimali nella valutazione del costo delle prestazioni.

Perequazione e qualità

5. *Definire meccanismi di perequazione capaci di assicurare standard di efficienza e qualità dei servizi pubblici e di garantire pari opportunità ai cittadini.*

La nostra proposta intende dare l'attuazione più ampia possibile alle disposizioni costituzionali con la previsione di meccanismi redistributivi diretti ad assicurare l'eguaglianza tra i cittadini in termini di accesso ai servizi pubblici.

E' un'impostazione che trova la propria base prima di tutto nelle indicazioni costituzionali interne – dall'art. 119, comma 5, all'art. 3, comma 2 – che delineano un ordinamento con forte matrice solidaristica. E a rafforzare questa indicazione interna, intervengono sia la matrice costituzionale europea – ordinamento nel quale la politica di coesione è oramai tratto identitario della costituzione economica – sia il riferimento alla tradizione giuridica degli Stati membri dell'Unione, nelle cui costituzioni si rinvengono riferimenti ai principi di solidarietà e che, nei casi di ordinamenti di stampo federale, prevedono meccanismi di redistribuzione delle risorse tra i diversi territori.

Il primo tra gli strumenti previsti per perseguire tale obiettivo è, in maniera esplicita, il Fondo di perequazione per i territori con una minore capacità fiscale.

In relazione alle caratteristiche economiche - e distinguendo dagli assetti previsti nel d.lgs. n. 56/2000 - si è optato per la scelta di un modello di finanziamento a carattere verticale alimentato con una quota dei tributi erariali spettanti allo Stato. La competenza in materia di criteri di perequazione - secondo quanto stabilito all'articolo 117, comma 2 - è, d'altra parte, collocata in un contesto di funzioni i cui oneri sono, indubitabilmente, a carico della finanza statale.

Al fine di garantire le finalità esposte, il fondo perequativo dovrà contribuire a finanziare, in prima applicazione, la copertura integrale in tutti i territori degli oneri derivanti dalle funzioni amministrative in essere al momento dell'entrata in vigore della

legge di attuazione, al livello della spesa storica. Successivamente, la dotazione del fondo dovrà garantire integralmente la copertura degli oneri derivanti dai provvedimenti adottati in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, e dunque finanziare le attività messe in essere in attuazione dell'obbligo costituzionale di adeguare gli standard quantitativi e qualitativi dei servizi e delle prestazioni ai livelli essenziali stabiliti dalla legge statale, attivandosi, in mancanza, l'intervento sostitutivo dello Stato a norma dell'articolo 120 della Costituzione.

Nel corso della fase transitoria si determinerà una differenza tra l'evoluzione delle entrate garantite a tutte le Regioni e gli Enti Locali, indicizzate al tasso di inflazione, e il gettito effettivo dei tributi propri e delle quote di compartecipazione riscosse sul territorio, eventualmente integrati dalla quota di spettanza del fondo perequativo, come definiti in sede di prima applicazione: quest' ultimo è correlato infatti all'andamento reale del PIL, moltiplicato per il tasso di elasticità dei singoli tributi. L'utilizzazione di tale differenza consentirà, unitamente ad una valutazione dei costi effettuata, progressivamente, con l'utilizzazione di parametri standard, di ridurre le differenze delle dotazioni dei servizi forniti ai cittadini e di tener conto, al fine di evitare comportamenti opportunistici di *deficit shifting*, dello sforzo fiscale e della ricerca di maggior efficienza nella gestione dei servizi da parte dell'amministrazione di ciascun territorio.

La modalità di utilizzo del fondo, quindi, pur avendo finalità redistributive, introduce dei criteri di ponderazione come i costi standard e lo sforzo fiscale che tendono a incentivare e a premiare gli enti territoriali che adottano politiche fiscali e di spesa efficienti e responsabili.

La nostra proposta prevede, inoltre, la costituzione di fondi regionali diretti a perequare gli squilibri sub-regionali - secondo criteri indicati dalla legge statale di attuazione - al fine di consentire agli Enti Locali dei territori con minore capacità fiscale di far fronte integralmente alle competenze loro attribuite.

Le risorse per gli interventi speciali.

6. *Assicurare risorse addizionali per finalità specifiche attraverso moduli di governance adeguati.*

La Costituzione prevede meccanismi di intervento finanziario selettivo per equilibrare sull'intero territorio nazionale gli effetti delle politiche statali. Si tratta di risorse aggiuntive che lo Stato destina in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e di interventi speciali che possono essere posti in essere a favore dei medesimi soggetti.

Nella configurazione che di essi viene data nella nostra proposta, si tratta di strumenti che costituiscono il completamento del principio di autonomia e sufficienza delle risorse e che agiscono come meccanismi finanziari tesi a garantire, almeno sotto il profilo delle risorse, che alla progressiva federalizzazione del sistema non corrisponda una differenziazione - lesiva in sé del principio di eguaglianza - in termini di prestazioni sociali e di possibilità di sviluppo economico sul territorio.

In altri termini, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dovrebbero servire a realizzare un esercizio non normale delle funzioni, quale si rende necessario per conseguire le finalità perequative indicate dalla norma, e, in particolare, per colmare progressivamente gli squilibri strutturali in essere.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, la distinzione tra i due strumenti si incentra sulla titolarità dell'iniziativa che viene co-finanziata dallo Stato. Nel primo caso, quello delle risorse aggiuntive, si tratta di iniziative direttamente promosse dalle amministrazioni regionali e degli enti locali che, in virtù delle loro caratteristiche e degli interessi che esse toccano, possono essere co-finanziate dallo Stato; nel secondo caso, invece, l'iniziativa appartiene allo Stato.

Più in particolare, le risorse aggiuntive riguardano le materie di competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni e costituiscono una componente dell'autonomia finanziaria degli enti che ne sono destinatari tanto da essere erogate senza vincoli contabili di destinazione. Le risorse aggiuntive potranno finanziare, quindi, non solo interventi sociali, ma anche dotazioni infrastrutturali e l'adeguamento del *capacity building* delle amministrazioni.

Gli interventi speciali possono invece riguardare tutte le materie e, nel caso, in cui essere vertano su ambiti di competenza regionale, possono essere accompagnate dall'imposizione di vincoli del genere.

Nella nostra proposta la disciplina attuativa – con cui saranno regolate forme e modi di concessione ed erogazione di tali finanziamenti – dovrà prevedere momenti di negoziazione interistituzionale e prevedere un'integrazione tra le iniziative straordinarie e quelle condotte, dalle amministrazioni statali o regionali, a valere su risorse ordinarie. Essa prevede, inoltre, l'elaborazione di criteri obiettivi tesi a giustificare tali interventi straordinari mostrando evidenza economica della loro necessità e giustificazione delle disparità che introducono tra le diverse amministrazioni territoriali. Anche in questo caso, proprio per marcare la trasparenza dei processi decisionali e proseguire nella direzione di piena corresponsabilizzazione del complesso delle Regioni e delle Autonomie locali prevista dall'istituto dell'intesa Stato-Regione, le scelte di finanziamento si prevede siano compiute o a seguito di intesa in sede di Conferenza unificata o con maggioranza qualificata del Parlamento.

Le ragioni del coordinamento in materia tributaria

7. *Assicurare omogeneità e coordinamento all'intero sistema della finanza pubblica in modo da evitare extra-costi in capo ai contribuenti.*

L'autonomia finanziaria riconosciuta ai diversi livelli di governo va contemperata con i cosiddetti "diritti dei contribuenti", e cioè con la necessità di costruire un sistema impositivo improntato alla chiarezza, alla semplicità e alla gestibilità; che non imponga oneri di adempimento eccessivi; che non comporti, in violazione del principio di progressività e unitarietà della finanza pubblica, un aumento complessivo della pressione fiscale causato dall'esercizio scoordinato da parte delle Regioni - e degli enti territoriali - della potestà normativa d'imposizione.

Sotto altro e diverso profilo, occorre evitare che si creino per ogni Regione prassi e regole a volte eccessivamente diverse, a volte troppo restrittive per l'autonomia degli enti locali: prassi e regole che, proprio a causa della loro diversità o della loro ristrettezza, potrebbero infrangere gli indeclinabili principi fondamentali di coerenza, razionalità e omogeneità del singolo tributo e del sistema tributario nel suo complesso.

In un contesto di federalismo cooperativo il coordinamento per principi fondamentali spettante allo Stato richiede che a questo sia attribuito il potere di raccordare la potestà legislativa esclusiva della Regione con l'autonomia tributaria dell'ente locale. E' la legge statale a prevedere una formale procedura *prealable* che consenta all'ente locale di conoscere i progetti della Regione in tema di finanza locale e di prospettare i propri desiderata all'amministrazione regionale e nello stesso tempo costringa la Regione a giustificare il suo diniego a legiferare nel senso richiesto.

Spetta allo Stato svolgere un ruolo attivo di coordinamento e redistribuzione tra i diversi livelli decisionali in vista del raggiungimento di uno scopo comune.

Lo strumento della legge statale quadro o cornice o di principio è adottabile però solo per la determinazione dei principi fondamentali. Il che vuol dire che il coordinamento non riconducibile a detti principi va effettuato dalla legge regionale nei confronti degli enti locali. In questo senso, nella nostra proposta lo Stato svolge un potere di coordinamento non in quanto Stato-persona, cioè come ente equiordinato rispetto agli ordinamenti coordinati, bensì quale Stato-ordinamento e cioè in nome e nell'interesse della finanza pubblica nel suo complesso.

Le relazioni intergovernative.

8. *Assicurare protagonismo a tutti gli attori nelle scelte finanziarie definendo organi di negoziazione permanente capaci di limitare la litigiosità degli attori e facilitare processi di allocazione delle risorse e di best practices.*

Il ritardo registratosi nella progettata trasformazione di uno dei due rami del parlamento in una camera rappresentativa degli enti territoriali rende necessario prevedere procedure che coinvolgano regioni, province e comuni nelle scelte legislative da cui discendano ripercussioni sull'assetto del sistema fiscale territoriale. In questo senso la nostra proposta muove dalla consapevolezza che il principio di leale cooperazione, caratterizzante gli ordinamenti federali o regionali, vede, nella materia della finanza pubblica, terreno di elezione. Il processo di redistribuzione delle risorse tra le diverse realtà deve, infatti, essere frutto di un'azione che veda la partecipazione congiunta dei diversi soggetti coinvolti.

La prima leva sulla quale agire è quella del procedimento normativo. In questo senso la nostra proposta prevede la partecipazione della Conferenza Unificata in ordine ad ogni decisione rilevante del sistema del federalismo fiscale.

Prevedere tale partecipazione in ordine al solo processo normativo non è, tuttavia, sufficiente. La materia finanziaria richiede, infatti, un continuo coinvolgimento delle amministrazioni finanziarie interessate. Lo testimonia lo sviluppo, negli ordinamenti europei ad organizzazione federale, di forme di "federalismo dell'esecutivo" e, cioè, la creazione di organi entro i quali si svolge la discussione e la negoziazione tra le amministrazioni interessate relativamente alla distribuzione delle risorse, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, al finanziamento del sistema nel suo complesso.

All'azione di tali organi è demandata la realizzazione di un effettivo coordinamento "circolare", capace di condurre periodicamente ad una concertazione paritaria tra i

diversi livelli di governo coinvolti.

Proprio sulla base dei risultati di tali esperienze – ed in particolare di quelle tedesca e spagnola - la prospettiva di riforma proposta prevede un rafforzamento delle istituzioni entro le quali già oggi si svolge la cooperazione tra i diversi livelli amministrativi interessati.

E' in quest'ottica che si pone il rafforzamento della Conferenza Unificata operato attraverso la creazione di un organo - una sorta di Ecofin dei poteri locali - capace di costituire sede permanente di negoziato multilaterale tra le diverse parti così da favorire il coordinamento tra l'attività finanziaria delle amministrazioni territoriali e dello Stato.

L'impostazione collaborativa dei rapporti tra Stato ed amministrazioni territoriali in questa materia trova espressione anche in altri ambiti della proposta. Sono così previste forme di collaborazione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali per quel che concerne la fase di accertamento dei tributi erariali: moduli collaborativi che incorporano meccanismi incentivanti l'azione delle amministrazioni coinvolte nella misura in cui riconoscono loro parte delle risorse accertate.

In una materia quale quella finanziaria, caratterizzata da un elevato grado di conflittualità, la proposta privilegia, inoltre, un modello di *governance* che preveda modalità di risoluzione delle controversie attraverso la previsione di procedure di composizione tra gli enti territoriali.

Trasparenza dei conti pubblici

9. *Garantire conti pubblici europei per assicurare il governo della spesa pubblica e facilitare l'azione di controllo dei cittadini.*

La qualità dei conti pubblici costituisce uno dei più gravi handicap per la complessiva situazione della finanza pubblica. I documenti contabili non sono spesso comparabili, da cui gravi inefficienze nella gestione del patrimonio pubblico e nel governo della finanza pubblica.

Una situazione non più tollerabile: per le richieste di trasparenza e conoscibilità che ci provengono dall'Europa; per le esigenze proprie di un rapporto tra cittadini e organi di governo che si vuole sempre più improntato ad *accountability*; per le necessità di governo del bilancio di enti sempre più finanziariamente autonomi.

In questo senso la proposta mira ad armonizzare il sistema di contabilità pubblica ai criteri adottati nell'ambito dell'esercizio del Patto di stabilità e crescita. Una scelta attraverso la quale si auspica una 'vertebrazione' contabile tra i diversi livelli di governo capace di promuovere maggiore efficacia nella gestione della finanza pubblica.

D'altra parte, alla luce della significatività del dato, le esigenze di trasparenza divengono particolarmente rigorose con riferimento ai meccanismi di redistribuzione previsti dalla carta costituzionale: viene, infatti, specificata la necessità che il prospetto di bilancio di ciascuna Regione evidenzi le risorse destinate alla perequazione dei territori con minore capacità fiscale a norma dell'articolo 119, comma 3 della Costituzione.

Ricorso al debito: criteri e finalità.

10. *Controllare qualità e quantità dell'indebitamento in un contesto che vede l'aumento del debito delle amministrazioni locali.*

Il limite sancito all'art. 119, dell'esclusiva destinazione dei proventi dell'indebitamento alle spese di investimento - la c.d. *golden rule* - rappresenta un importante risultato, che impone sugli amministratori pubblici vincoli comportamentali che possono essere solamente condivisi.

In un contesto che vede l'accrescersi della presenza delle amministrazioni territoriali sul mercato dei capitali, è convincimento del gruppo di lavoro di Astrid che, in sede di disciplina attuativa, il tema vada ulteriormente approfondito.

Tale maggior rigore deve avere riferimento in primo luogo all'effettività del limite e, quindi, alla definizione di un apparato sanzionatorio per i comportamenti degli amministratori inottemperanti all'obbligo di destinare i proventi delle operazioni di indebitamento a spese di investimento.

Accanto a questo, tuttavia, è nostra convinzione che sia necessario sviluppare forme di vigilanza capaci di assicurare che:

- l'accesso al mercato dei capitali avvenga in maniera coordinata e assicurando il rispetto dei limiti previsti dal Patto di stabilità;
- siano ottenute le migliori condizioni finanziarie possibili onde evitare inutili aggravi di finanza pubblica.

In questo senso la prospettiva proposta prevede la possibilità che siano introdotte ulteriori limitazioni sulla capacità di indebitamento delle amministrazioni territoriali e si definiscano, anche sulla base di esperienze di altri paesi, forme di coordinamento tra il livello statale e quello sub-statale dirette ad ottenere una piena conoscenza dell'attività condotta sul mercato dei capitali dall'insieme degli enti territoriali nazionali al fine di verificarne la compatibilità con i vincoli imposti dal Patto di stabilità e l'impatto sulla finanza pubblica.

* * *

ONOREVOLI SENATORI! – Ad un esame superficiale, si potrebbe obiettare che la soluzione prospettata, se garantisce adeguatamente le esigenze di coesione sociale e di garanzia dell'uguaglianza nell'esercizio dei diritti fondamentali nelle varie parti del Paese, finirebbe col limitare oltremodo i benefici indotti dalla competizione fra territori, propria dei sistemi federali.

A ben vedere, tuttavia, non è così. Regioni ed enti locali acquisiscono i vantaggi dell'autonomia per quella parte della loro provvista – che è sempre preponderante e che giunge al 100% per gli enti dotati di maggiore capacità fiscale – che è costituita da tributi propri o da compartecipazioni al gettito di tributi erariali, potendo pur sempre, quanto meno, variare le aliquote degli uni o delle altre. Possono dunque ridurre la pressione fiscale per aumentare le risorse disponibili delle famiglie e delle imprese per investimenti o consumi privati, ovvero aumentarla per finanziare investimenti pubblici o miglioramenti della qualità o quantità delle prestazioni e dei servizi offerti ai cittadini. E possono variamente mixare tali politiche con politiche di efficientamento della spesa e di

riorganizzazione delle amministrazioni. Vale peraltro quanto già si è osservato: solo condizioni di *fair competition*, che evitino disuguaglianze marcate di punti di partenza, incentivano al massimo comportamenti virtuosi, poiché è da questi, e non da precostituite rendite di posizione, che dipendono in questo caso le effettive *chances* di successo.

Un rilevante vantaggio della proposta qui prospettata è dato dalla sua flessibilità, e dunque dalla capacità di accompagnare la graduale trasformazione del nostro sistema istituzionale verso un modello di tipo federale. La flessibilità del meccanismo è assicurata - durante un periodo transitorio, la cui durata è indicata in dieci anni - dalla previsione di un meccanismo di adeguamento della quota di compartecipazione al gettito di tributi erariali e/o dalla quota del fondo perequativo attribuita agli enti locali in relazione all'esigenza di far fronte al variare del tasso di inflazione, all'elevazione dei livelli essenziali delle prestazioni e alla progressiva omogeneizzazione del livello dei servizi forniti ai cittadini, ala progressiva applicazione del metodo della valutazione dei costi standard nella ripartizione delle risorse per le funzioni già assegnate e per quelle da assegnare in sostituzione del riferimento alla spesa storica, alla attribuzione o sottrazione di funzioni amministrative operata dal legislatore competente ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Il primo criterio - l'adeguamento delle risorse al tasso di inflazione con conseguente revisione periodica delle aliquote di compartecipazione e delle quote del fondo di perequazione, anche in rapporto al modificarsi della capacità fiscale - costituisce la garanzia minima per tutti gli attori rispetto all'ottenimento di un ammontare di risorse sufficienti a far fronte ai costi delle funzioni attribuite: esso, nel contempo, dà sufficiente certezza sulla consistenza delle risorse attribuite e consente una programmazione finanziaria su un ragionevole arco pluriennale. Gli altri criteri, invece, costituiscono strumenti diretti ad assicurare un'adeguata coesione sociale. La loro applicazione – così come ogni intervento di modifica, definito con legge nazionale, del regime dei tributi posti a base del finanziamento, delle funzioni trasferite o dei livelli delle prestazioni dovrà essere concordato fra Stato, Regioni ed enti locali, in sede di Conferenza unificata, al fine di garantire l'effettività della autonomia finanziaria sancita dal comma 4 dell'art. 119.

Incontriamo qui un altro dei pilastri qualificanti della proposta: la predeterminazione di un sistema di governance della costituzione federale finanziaria basata su procedure garantite di concertazione interistituzionale a livello nazionale e regionale. Una garanzia rafforzata dalla previsione secondo cui, in caso di mancata intesa, si provvederà alla copertura finanziaria delle maggiori spese o delle minori entrate, a norma della legge di contabilità dello Stato, con decione assunta dal Parlamento a maggioranza qualificata. Procedure analoghe di concertazione interistituzionale sono previste a livello regionale in relazione alle conseguenze della legislazione regionale sul sistema delle Autonomie Locali.

ONOREVOLI SENATORI! –Mentre il Governo tace, o, peggio, progetta riforme fiscali ignorando completamente i vincoli costituzionali e la necessità di coordinare la finanza statale con quella regionale e locale; mentre l'Alta Commissione istituita dalla legge finanziaria per il 2003, con l'obiettivo di fornire una proposta entro il mese di aprile di quell' anno, naviga ancora in alto mare, noi cerchiamo di mettere così sul tavolo del dibattito politico una proposta precisa. Farà discutere, susciterà dissensi e critiche. Ma

servirà - speriamo - a passare dalle petizioni di principio e dalle polemiche politiche al confronto sul merito. Alla attuazione delle riforme.

DISEGNO DI LEGGE

(*Disposizioni in materia di coordinamento della finanza dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane – Attuazione dell'art. 119 della Costituzione*)

Articolo 1
(I principi fondamentali)

1. Il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali è disciplinato dalla presente legge e dai relativi provvedimenti attuativi. Esso, in un quadro di concertazione interistituzionale e di leale cooperazione tra le Amministrazioni, è ispirato ai seguenti principi fondamentali:

A) in materia di coordinamento della finanza pubblica:

a. la titolarità in capo allo Stato della garanzia del complessivo equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica, attraverso l'adozione di misure di politica economica generale dirette a garantire la stabilità economica e di bilancio interna ed esterna;

b. il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, in particolare per quel che concerne le discipline relative alla stabilità delle procedure e delle condizioni di bilancio dei Paesi membri;

c. la sufficienza dei mezzi finanziari per l'esercizio delle competenze attribuite alle amministrazioni territoriali;

d. la solidarietà tra le Regioni e gli Enti Locali dell'Italia ed il rispetto delle esigenze di riequilibrio economico sancite agli articoli. 3 e 119 della Costituzione.

B) in materia di coordinamento del sistema tributario:

a. razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;

b. omogeneità dei tributi regionali e locali intesa come loro conciliabilità;

c. semplificazione sia del sistema tributario sia degli adempimenti posti a carico dei contribuenti;

d. divieto dei trattamenti agevolativi regionali e locali che si rivelino fattori di concorrenza dannosa;

e. trasparenza delle decisioni di entrata;

f. efficienza nell'amministrazione dei tributi.

Articolo 2
(Oggetto e procedure)

1. Il Governo è delegato ad emanare, nei limiti dei principi fondamentali, entro 8 mesi dall'entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi aventi per oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione definendo:

a. i principi fondamentali cui dovranno attenersi le Regioni per realizzare l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di livello substatuale anche in relazione all'articolo 117, comma 2, lettera q);

b. le modalità e i tempi di transizione al regime di autonomia finanziaria;

c. le correzioni ed integrazioni del sistema tributario statale rese necessarie dalla attuazione delle presente legge;

d. le regole che disciplinano la perequazione delle risorse finanziarie;

e. i tributi erariali da prendere a riferimento per la assegnazione di addizionali, di compartecipazioni e per la costruzione del fondo perequativo.

2. I decreti delegati dovranno definire:

a. le modalità di coordinamento della finanza dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane, nel rispetto delle procedure di cui al successivo articolo 7, anche in relazione ai vincoli posti dalle norme comunitarie e dai trattati internazionali ed agli obiettivi definiti a norma del successivo articolo 3, comma 1, lettera c);

b. le regole per la determinazione dei costi base delle funzioni di carattere generale attribuite dalla Costituzione a Regioni ed Enti locali e per l'assegnazione delle conseguenti risorse finanziarie;

c. le modalità per la determinazione dell'entità iniziale del fondo perequativo di cui all'articolo 119, comma 3, della Costituzione e le regole per la variazione del fondo medesimo;

d. i criteri di assegnazione, alle singoli Regioni ed agli Enti Locali, delle quote del fondo perequativo di cui alla precedente lettera c);

e. i presupposti e le condizioni in presenza delle quali lo Stato potrà concedere risorse aggiuntive rispetto alle iniziative delle amministrazioni territoriali e promuovere iniziative speciali per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 119, comma 5 della Costituzione;

f. le procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi definiti a norma della precedente lettera a) e gli interventi da attivare in tale caso;

g. le modalità degli interventi in applicazione dell'articolo 120 della Costituzione che comportino limitazioni dell'autonomia finanziaria;

h. le modalità di coordinamento tra le nuove regole finanziarie e quelle definite dalla legislazione vigente, sia per le Regioni che per gli Enti Locali;

i. i tempi di entrata in vigore della nuova normativa, in relazione alla assegnazione delle funzioni amministrative agli enti o livelli di governo diversi da quelli cui spetta la competenza legislativa.

3. I decreti delegati si ispirano ai criteri e principi direttivi di cui ai successivi articoli, vengono esaminati dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali come integrata dall'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001 e se tale Commissione abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata sulle corrispondenti parti del decreto delegato delibera l'Assemblea a maggioranza assoluta dei suoi componenti. I decreti delegati, se emanati in attuazione delle norme di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 117 della Costituzione, sono

presentati previa intesa nella Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Articolo 3
(Il coordinamento della finanza pubblica)

1. In relazione al coordinamento della finanza pubblica:

a. Regioni ed Enti Locali adottano come fondamento della propria politica di bilancio le regole e i criteri del patto di stabilità e crescita, riferiti ai saldi di bilancio e alla dinamica del debito;

b. il saldo di bilancio di parte corrente e gli obiettivi in materia di politica del debito, come definiti dal Parlamento, con le procedure di cui all'articolo 1, comma 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni, dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono vincolanti per tutti i comparti della Pubblica Amministrazione.

c. i saldi di bilancio e i livelli di ricorso al debito di cui alla precedente lettera b) devono essere rispettati sia in termini di competenza che di cassa, sia in sede di bilancio di previsione che in sede di conto consuntivo. In ottemperanza al patto di stabilità e di crescita Regioni ed Enti Locali trasmettono trimestralmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze una relazione sulla gestione del Bilancio sulla base di uno schema con le caratteristiche di cui alla successiva lettera d). Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, trasmette al Parlamento ed alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con analoga periodicità, una relazione di sintesi sull'andamento dei conti della Pubblica Amministrazione e propone, ove occorra, l'adozione delle misure a norma del precedente articolo 2, comma 2, lettera f).

d. la struttura formale, le regole di registrazione delle poste di entrata e di spesa, i criteri e i tempi di rilevazione dei bilanci delle Regioni, degli Enti Locali e delle aziende strumentali consolidate nei conti della pubblica amministrazione, sono armonizzati ai criteri propri dei conti rilevanti per il patto di stabilità e crescita. Il prospetto di Bilancio di ciascuna Regione evidenzia le risorse destinate alla perequazione dei territori con minore capacità fiscale a norma dell'articolo 119, comma 3 della Costituzione, in relazione alle competenze attribuite dalla Regione medesima.

e. Nei prospetti di Bilancio sarà evidenziato il concorso di ciascun ente agli indicatori e parametri propri del patto di stabilità e crescita, in particolare sarà evidenziato il saldo complessivo inteso come differenza tra spese complessive ed entrate, al netto delle poste relative all'accensione ed estinzione di debiti e crediti.

f. Le Regioni, fermi restando per il complesso delle Pubbliche Amministrazioni regionali e locali gli obiettivi definiti in sede nazionale, sentito il Consiglio regionale delle Autonomie Locali, per gli Enti Locali compresi nel territorio regionale che esprimano intesa, possono adattare le regole e i vincoli indicati dal legislatore nazionale, al fine di promuovere la coesione e l'efficienza nella gestione dei bilanci locali.

g. La programmazione finanziaria così realizzata costituisce riferimento per le intese di cui al comma 203 dell'articolo 2 della legge 662/96 e per analoghi accordi in sede regionale tra la Regione e gli Enti Locali singoli o associati.

Articolo 4
(Ripartizione della potestà legislativa in materia tributaria)

1. Al fine di costruire il quadro di coordinamento del sistema tributario la legge statale:

a. dà attuazione alle direttive comunitarie in materia tributaria;

b. prevede tributi aventi presupposti di carattere generale e riferiti all'intero territorio nazionale il cui gettito è attribuito ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni. In tale caso la legge statale fissa i criteri di ripartizione della base imponibile e i margini entro i quali è possibile esercitare l'autonomia tributaria delle istituzioni interessate;

c. prevede sovrimposte e addizionali a tributi erariali a favore di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, determinando l'ambito entro il quale si esercita la loro autonomia tributaria. E' in ogni caso riservata allo Stato la determinazione della scala di progressività;

d. definisce, per i tributi diversi da quelli del secondo comma, lettera b), il livello standard delle aliquote ai fini di cui ai successivi articoli 6, comma 3 e 7, comma 3.

2. La legge regionale non può intervenire nelle materie tributarie regolate dalle direttive comunitarie né può modificare le leggi statali in materia tributaria se emanate in conformità all'articolo 117, comma 2, lettera e), e comma 3, e nel rispetto delle competenze regionali come definite dalla presente legge.

Articolo 5
(I tributi propri)

1. La legge regionale:

a. istituisce tributi regionali e determina le aree dei tributi nei quali Comuni, Province e Città metropolitane individuano, nell'esercizio della propria autonomia, i presupposti e i soggetti passivi dei propri tributi. I tributi di cui alla presente lettera hanno natura commutativa, afferiscono alle materie di competenza legislativa delle Regioni o alle funzioni degli Enti Locali, sono connessi al territorio della Regione o dell'Ente Locale e non possono avere gli stessi presupposti di tributi statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge;

b. può istituire tributi propri diversi da quelli di cui alla lettera a) solo se ricompresi in tipologie di tributi individuate da leggi statali.

2. Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni possono stabilire i tributi propri di cui al primo comma, lettera a), solo se ricompresi nelle aree determinate dalla legge regionale.

Articolo 6
(Le compartecipazioni)

1. La legge statale stabilisce i tributi erariali il cui gettito è compartecipato dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e ne determina i criteri di riparto e le quote di compartecipazione.

2. I tributi da compartecipare e i criteri per riferire il gettito al territorio sono individuati avendo a riferimento la accuratezza, la chiarezza, la semplicità amministrativa, l'evoluzione tendenziale del gettito. In particolare il criterio di ripartizione è:

a. per i tributi aventi a presupposto i consumi, il luogo di consumo;

b. per i tributi basati sul patrimonio la localizzazione dei cespiti;

c. per i tributi basati sul valore della produzione il luogo di prestazione del lavoro;

d. per i redditi la residenza del percettore o il luogo di produzione del reddito.

3. Il decreto delegato dovrà prevedere misure di incentivazione per le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i Comuni, in relazione al maggior imponibile accertato a seguito dello sforzo fiscale delle Amministrazioni interessate.

Articolo 7
(Coordinamento della finanza pubblica e cooperazione istituzionale)

1. La legge statale, in via di coordinamento, determina principi generali per le procedure di composizione dei conflitti tra Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni.

2. Sono sottoposte al parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di realizzare l'intesa, le modifiche del regime dei tributi di cui ai precedenti articoli 4 e 6, nonché le stime relative ai costi delle funzioni trasferite dallo Stato alle Regioni alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni, alla quantità e ai livelli delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2°, lettera m) della Costituzione ed alle relative modalità di copertura. Agli stessi fini sono sottoposte alla Conferenza unificata le ipotesi di interventi in applicazione dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che comportino limitazioni dell'autonomia finanziaria di cui all'articolo 119 della Costituzione. Qualora non sia raggiunta l'intesa si procede alla copertura dei provvedimenti ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni. Il Parlamento decide con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

3. La Regione sottopone al parere del Consiglio regionale delle Autonomie locali, al fine di realizzare l'intesa, i provvedimenti in materia tributaria di cui al precedente articolo 5, comma 1, nonché le stime relative ai costi delle funzioni trasferite ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province ed alle relative modalità di copertura. Qualora non sia raggiunta l'intesa decide il Consiglio regionale con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

Articolo 8
(Coordinamento e autonomia tributaria delle Regioni)

1. In attuazione dell'articolo 119, comma 4 della Costituzione i decreti delegati emanati a norma della presente legge dovranno assicurare ad ogni Regione che il gettito dei tributi propri di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera b), delle addizionali di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera c), delle compartecipazioni di cui al precedente articolo 6 e, ove occorra, delle quote del fondo perequativo di cui al successivo articolo 12, consenta di finanziare integralmente le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge. I decreti delegati dovranno prevedere modalità di adeguamento idonee a garantire l'integrale copertura delle funzioni assegnate in attuazione della legge 131/2003 alla competenza amministrativa regionale, nelle materie di cui agli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 della Costituzione.

2. Il livello del gettito definito a norma del precedente comma 1 in sede di prima applicazione deve garantire, per ogni singola Regione, il volume della spesa storica effettuata nel territorio della stessa Regione nelle materie attribuite alla competenza amministrativa delle Regioni a norma dell'articolo 117, commi 3 e 4, e 118 della Costituzione. A tal fine si calcola la media attualizzata delle risorse utilizzate in ciascuna regione o provincia autonoma nei cinque esercizi 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 per il finanziamento delle spese, da chiunque effettuate, derivanti dall'esercizio delle funzioni comunque attribuite alle regioni alla data dell'entrata in vigore della presente legge.

3. Ai fini del presente articolo il decreto delegato determinerà i tributi di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera b), le addizionali di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera c), e le compartecipazioni di cui al precedente articolo 6 in modo da garantire il gettito necessario a far fronte alla spesa della Regione con maggiore capacità fiscale. A tal fine il gettito dei tributi propri e delle addizionali è calcolato in relazione all'applicazione delle aliquote standard come definite a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera d).

4. Nell'esercizio della loro autonomia, le Regioni possono modificare, nel rispetto delle competenze dello Stato di cui all'articolo 4, comma 1, le aliquote dei tributi e delle addizionali in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge e quelle che saranno determinate in connessione con il progressivo trasferimento della competenza legislativa e delle funzioni amministrative.

Articolo 9

(Coordinamento e autonomia tributaria delle Province)

1. In attuazione dell'articolo 119, comma 4 della Costituzione i decreti delegati emanati a norma della presente legge dovranno assicurare che il gettito dei tributi propri di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera b), delle addizionali di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera c), delle compartecipazioni di cui al precedente articolo 6 e, ove occorrano, delle quote del fondo perequativo di cui al successivo articolo 12, sia tale da consentire il finanziamento integrale delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge. I decreti delegati dovranno prevedere modalità di adeguamento idonee a garantire l'integrale copertura delle funzioni assegnate alla competenza amministrativa delle Province, in attuazione degli articoli 2 e 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

2. Il livello del gettito definito a norma del precedente comma 1 deve essere tale da garantire, in sede di prima applicazione, ad ogni Provincia il volume della spesa storica effettuata nelle materie attribuite alla rispettiva competenza amministrativa. A tal fine si calcola la media attualizzata delle risorse utilizzate in ciascuna provincia nei cinque esercizi 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 per il finanziamento delle spese, da chiunque effettuate, derivanti dall'esercizio delle funzioni comunque attribuite alle province alla data dell'entrata in vigore della presente legge.

3 Ai fini di cui al presente articolo il decreto delegato determinerà i tributi di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera b), le addizionali di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera c), e le compartecipazioni di cui al precedente articolo 6 in modo da garantire il gettito necessario a far fronte alla spesa della Provincia con maggiore capacità fiscale. A tal fine il gettito dei tributi propri e delle addizionali è calcolato in relazione alle aliquote standard come definite a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera d).

4. Nell'esercizio della loro autonomia, le Province possono modificare, nel rispetto delle competenze dello Stato, di cui all'articolo 4, comma 1, e di quelle delle Regioni, di cui all'articolo 5, le aliquote dei tributi e delle addizionali in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge e quelle che saranno determinate in connessione con il progressivo trasferimento delle funzioni amministrative.

Articolo 10

(Coordinamento e autonomia tributaria dei Comuni e delle Città metropolitane)

1. In attuazione dell'articolo 119, comma 4 della Costituzione i decreti delegati emanati a norma della presente legge dovranno assicurare che il gettito dei tributi propri di

cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera b), delle addizionali di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera c), delle compartecipazioni di cui al precedente articolo 6 e, ove occorrano, delle quote del fondo perequativo di cui al successivo articolo 12, sia tale da consentire il finanziamento integrale delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge. I decreti delegati dovranno prevedere modalità di adeguamento idonee a garantire l'integrale copertura delle funzioni assegnate, successivamente, alla competenza amministrativa dei Comuni e delle Città metropolitane, in attuazione degli articoli 2 e 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

2. Il livello del gettito definito a norma del precedente comma 1 deve essere tale da garantire, in sede di prima applicazione, ad ogni singolo Comune il volume della spesa storica effettuata nelle materie attribuite alla rispettiva competenza amministrativa. A tal fine si calcola la media attualizzata delle risorse utilizzate in ciascun comune nei cinque esercizi 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, per il finanziamento delle spese, da chiunque effettuate, derivanti dall'esercizio delle funzioni comunque attribuite ai comuni alla data dell'entrata in vigore della presente legge.

3 Ai fini di cui al presente articolo il decreto delegato determinerà i tributi di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera b), le addizionali di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera c), le compartecipazioni di cui al precedente articolo 6 in modo da garantire il gettito necessario a far fronte alla spesa del Comune con maggiore capacità fiscale. A tal fine gettito dei tributi propri e delle addizionali è calcolato in relazione alle aliquote standard come definite a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera d).

4. I Comuni determinano il regime di erogazione e di remunerazione delle prestazioni e dei servizi offerti tenendo conto, per quelli offerti alla generalità dei cittadini, dei provvedimenti emanati in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione e, ove esistano, delle regole stabilite dalle autorità indipendenti.

5. Nell'esercizio della loro autonomia, i Comuni possono modificare, nel rispetto delle competenze dello Stato, di cui all'articolo 4, comma 1, e di quelle delle Regioni, di cui all'articolo 5, le aliquote dei tributi e delle addizionali in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge e quelle che saranno determinate in connessione con il progressivo trasferimento delle funzioni amministrative.

Articolo 11

(L'esercizio dei poteri legislativi e amministrativi e il regime finanziario)

1. L'avvio dell'esercizio dei poteri legislativi da parte delle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza esclusiva o concorrente e dell'esercizio dei poteri amministrativi assegnati alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera p), comporta:

a. la attribuzione di addizionali sui tributi erariali che andranno ad alimentare le entrate proprie delle Regioni e degli Enti Locali;

b. la attribuzione di compartecipazioni al gettito di tributi erariali alle Regioni e agli Enti Locali;

c. l'attribuzione, ove occorra, di quote dei rispettivi fondi perequativi di cui al successivo articolo 12;

d. la cancellazione dal Bilancio dello Stato delle autorizzazioni di spesa non ancora formalmente impegnate e la soppressione delle Unità previsionali di base dedicate al finanziamento delle funzioni legislative e amministrative trasferite.

2. La modificazione legislativa delle competenze amministrative rispetto al regime in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge comporta il conseguente adeguamento della assegnazione delle risorse. Alla determinazione dell'ammontare delle risorse e delle relative modalità di assegnazione si procede, per le competenze statali, d'intesa con la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, per le competenze regionali, d'intesa con il Consiglio regionale delle Autonomie Locali.

3. Qualora non sia raggiunta l'intesa la deliberazione è assunta con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto a norma del precedente articolo 7, commi 2 e 3.

Articolo 12
(I fondi perequativi ex articolo 119, comma 3)

1. Con apposito decreto legislativo, d'intesa con la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinate l'entità e le modalità di attribuzione, in sede di prima applicazione dei fondi perequativi in attuazione dell'articolo 119, comma 3, della Costituzione. Qualora l'intesa non sia raggiunta decide il Parlamento con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

2. I fondi perequativi sono costituiti con una quota dei tributi erariali spettanti allo Stato, e sono ripartiti sulla base dei criteri di cui al successivo articolo 13. La quota relativa può essere attribuita alle Regioni e agli Enti Locali, in via d'acconto, anche attraverso l'assegnazione di ulteriori aliquote di compartecipazione sui tributi di cui al precedente articolo 6.

3. Ciascuna Regione, in relazione alla assegnazione, a norma dell'articolo 118 della Costituzione, delle funzioni amministrative di propria competenza ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province deve costituire un fondo perequativo, da ripartire, d'intesa con il Consiglio regionale delle Autonomie Locali, con i criteri indicati dalla normativa statale di cui al precedente articolo 2, comma 2, lettera d), per consentire agli Enti Locali dei territori con minore capacità fiscale di far fronte integralmente alle competenze loro attribuite. Qualora l'intesa non sia raggiunta decide il Consiglio regionale con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

Articolo 13
(Le quote dei fondi perequativi ex articolo 119, comma 3)

1. In sede di prima applicazione le quote dei fondi perequativi, di cui all'articolo 119, comma 3, della Costituzione, garantiscono a ciascun territorio, unitamente al gettito dei tributi propri, delle compartecipazioni e delle addizionali di cui ai precedenti articoli 4 e 6, calcolato all'aliquota standard, le risorse necessarie per far fronte alle competenze in essere al momento dell'entrata in vigore della presente legge e comunque per un ammontare non inferiore alla media attualizzata della spesa storica di ciascun ente negli esercizi 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.

2. Nei primi dieci esercizi successivi all'entrata in vigore della presente legge la quota del gettito delle Regioni e degli Enti Locali derivante da compartecipazioni e addizionali, applicate all'aliquota standard, nonché la quota del fondo perequativo assegnata a ciascun territorio sono riviste ogni due anni in modo da garantire comunque risorse almeno pari a quelle previste per l'esercizio successivo a quello di entrata in vigore

del decreto legislativo di modifica, incrementate in misura non inferiore, percentualmente, al tasso di inflazione.

3. Nei primi dieci esercizi successivi all'entrata in vigore della presente legge si provvede, altresì, al riequilibrio nella dotazione dei servizi forniti ai cittadini. A tali fini confluisce nei fondi perequativi la differenza tra l'ammontare delle risorse derivanti dal calcolo delle entrate ai sensi del comma precedente e quello derivante dal gettito delle aliquote di compartecipazione e dalle addizionale definite, in sede di prima applicazione, a norme degli articoli da 4 a 11, come integrato anche a seguito dei provvedimenti di trasferimento di competenze a norma degli articoli 117 e 118 della Costituzione. La attribuzione di quote dei fondi perequativi è attuata valutando le risorse necessarie per incrementare i servizi forniti ai cittadini in relazione ai costi standard come definiti a norma del precedente articolo 2, comma 2, lettera b).

4. Il Governo, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ripartisce la differenza di cui al comma precedente in relazione alle esigenze di riequilibrio di ciascun fondo con particolare riferimento ai trasferimenti di competenze amministrative a norma dell'articolo 118 della Costituzione.

5. Fermo restando quanto previsto dai primi due commi, il Governo, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, definisce i criteri per la ripartizione dei fondi perequativi in relazione al rapporto, in ciascun territorio, tra la popolazione e l'ammontare del gettito potenziale dei tributi propri di cui al precedente articolo 4, comma 1, lettera b), delle compartecipazione e delle addizionali. A tali fini il gettito è calcolato applicando le aliquote standard. Il decreto legislativo indicherà, altresì, criteri per valutare lo sforzo fiscale e per misurare l'efficienza delle Regioni e degli Enti Locali nella gestione dei servizi. Il Governo si attiene, inoltre, ai seguenti criteri:

a. copertura integrale in tutti i territori degli oneri derivanti dai provvedimenti in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione;

b. riduzione delle differenze nelle dotazioni dei servizi forniti ai cittadini, in relazione ai costi standard, come determinati a norma del precedente articolo 2, comma 2, lettera b), tenendo conto dello sforzo fiscale di ciascun territorio, dei parametri di efficienza nella gestione dei servizi e del processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione.

7. Al fine di garantire il rispetto della destinazione delle risorse in funzione del soddisfacimento dei diritti di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, il Governo sottopone alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di realizzare l'intesa, gli interventi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n 131 che comportino limitazioni dell'autonomia finanziaria. Qualora l'intesa non sia raggiunta decide il Parlamento con la maggioranza degli aventi diritto al voto.

Articolo 14
(Il fondo per lo sviluppo ex articolo 119, comma 5, della Costituzione)

1. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato, in attuazione del precedente articolo 2, comma 2, lettera e), destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

2. Tra le risorse di cui al comma precedente sono ricomprese anche quelle stanziate a norma dell'articolo 61, della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Una quota non inferiore all'85% del fondo di cui al presente comma è riservata alle Regioni di cui all'obbiettivo 1 del regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, del 24 giugno 1988, e successive modificazioni, e a quelle per i quali la Commissione delle Comunità europee ha riconosciuto la necessità dell'intervento con decisione n. 836 dell'11 aprile 1997, confermata con decisione n. SG (97) D/4949 del 30 giugno 1997.

3. Le risorse relative agli interventi di cui ai commi precedenti sono iscritte annualmente nella tabella di cui all'articolo 11, comma 3, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive integrazioni e modificazioni.

4. Gli stanziamenti definiti con ciascuna legge finanziaria per il triennio non sono modificabili dalle leggi finanziarie per gli esercizi successivi.

5. L'ammontare delle risorse di cui ai commi precedenti e la loro utilizzazione sono determinati d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Qualora l'intesa non sia raggiunta decide il Parlamento con la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto.

Articolo 15
(Norme transitorie e finali)

1. Fino all'emanazione delle leggi regionali di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione nelle materie di cui all'articolo 117, commi 2 e 3 della Costituzione, sono assegnate alle Regioni e agli Enti Locali compartecipazioni e quote del fondo perequativo in relazione alle competenze amministrative rispettivamente esercitate al momento di entrata in vigore della presente legge.

2. In attuazione dell'articolo 114, comma 3 della Costituzione, e salvi gli interventi a norma dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione, i finanziamenti connessi al ruolo della città di Roma come capitale della Repubblica sono attribuiti con le modalità di cui agli articoli da 4 a 6 della presente legge.

Articolo 16
(Integrazioni dell'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e del Decreto Legislativo 28 agosto 1887, n. 281)

1. All'articolo 1 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive integrazioni e modificazioni il comma 2 è sostituito dal seguente:

"La Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, esprime il proprio parere, con particolare riferimento agli impegni derivanti a ciascuna pubblica amministrazione dal Patto di stabilità e crescita, sui documenti di cui alla lettera a) del comma 1 entro il 165 luglio e di cui alla lettera b) del medesimo comma, entro il 15 ottobre. Qualora il parere non sia espresso per mancanza della relativa intesa tra il Governo e la rappresentanza delle Regioni e delle Province Autonome e degli Enti Locali il Governo decide a norma del precedente articolo 3, comma 3 ed il Parlamento si pronuncia con la maggioranza assoluta dei suoi componenti."

2. All'articolo 27 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive integrazioni e modificazioni, è aggiunto in fine il seguente comma:

“1 bis - Per le Regioni, le Province autonome e gli Enti Locali di cui all’articolo 114 della Costituzione la copertura degli oneri a norma del comma precedente è realizzata mediante adeguamento delle aliquote di compartecipazione. Limitatamente agli oneri di cui all’articolo 116, comma 3 della Costituzione la copertura è realizzata mediante apposito accordo di programma quadro da stipulare in applicazione dell’intesa istituzionale di programma tra lo Stato e la regione interessata, a norma dell’articolo 2, comma 203 e seguenti, della legge 662/96.”

3. Dopo l’articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 è inserito il seguente articolo 9 bis

“Articolo 9 bis

Coordinamento della finanza pubblica

1. In relazione alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica di cui all’articolo 117, comma 3 della Costituzione, con particolare riferimento agli impegni derivanti a ciascuna pubblica amministrazione dal Patto di stabilità e crescita, le sessioni della Conferenza Unificata con all’ordine del giorno i pareri di cui al precedente articolo 9, comma 2, lettera a), numeri 1 e 2, sono presiedute dal Presidente del Consiglio dei Ministri e sono introdotte da una relazione del Ministro dell’Economia e delle Finanze. Il parere deve essere espresso entro 15 giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l’oggetto è stato inserito all’ordine del giorno. Qualora il parere non sia espresso per mancanza della relativa intesa tra il Governo e la rappresentanza delle Regioni e delle Province Autonome e degli Enti Locali il Governo decide a norma del precedente articolo 3, comma 3 ed il Parlamento si pronuncia con la maggioranza assoluta dei suoi componenti.”

Tabella 1[1]

		2000	2000 R	2001	2001 R	2002	2002 R	2003	2003 R
ENTRATE		**376.196,9**						392.243	
Fiscalità generale		**305.641,4**						322.200	
– Irpef	88,09	121.044,8	106.628	122.576,1	107.977	123.249,0	108.570	129.280	113.883
– Irpeg	89,22	31.282,8	27.910	31.852,5	28.418	29.764,0	26.555	33.372	29.774
– Valore aggiunto	85,84	90.169,4	77.403	94.969,2	81.523	94.940,0	81.498	99.899	85.755
• *Oli minerali e derivati*	85,36	*21.550,0*	18.396	*20.304,9*	17.333	*20.115,0*	17.171	21.053	17.972

[1] Al fine di costruzione della Tabella si è utilizzata la lettura CNEL del Bilancio dello Stato che parte, per il periodo 2000-2002, dai dati del bilancio dello Stato desunti dai consuntivi e, per il 2003, dal bilancio preventivo. La quota delle entrate regionalizzabile corrisponde alla percentuale delle entrate riscosse nei territori delle Regioni a statuto ordinario desunta dalla regionalizzazione del Bilancio dello Stato a cura della Ragioneria Generale dello Stato.

Tabella 2[1]

USCITE		**425.599,4**							
Ambito sovranazionale		**16.439,2**							
Finanziamenti dall'Italia all'UE		12.271,0							
Attuazione delle politiche comunitarie		2.164,7							
Ambito nazionale		**182.819,2**							
Funzioni / Organi Stato		48.331,5							
– Spese generali Stato centrale		12.753,0							
• Personale	20	*6.279,0*	1.256	*4.235,7*	847	*3.708,3*	742	*3.760,3*	752
• Beni, servizi, utenze ecc.	20	*5.109,4*	1.022	*5.271,8*	1.054	*3.676,4*	735	3.105	621
• Fitto locali	20	*679,3*	136	*534,8*	107	*495,5*	99	482	96
Politiche sociali		58.507,8							
– Previdenza		36.409,9							
– Sociale e categorie deboli		21.303,0							
• Fondo per le politiche sociali	100	*75,8*	76	*0,2*	0	*1.604,8*	1.605	1.523	1.523
• Lavori socialmente utili	100	*44,6*	45	*155,1*	155	*303,3*	303	302	302
• Handicap	100	*109,7*	110	*147,2*	147	*70,8*	71	71	71
• Assistenza sociale diversa	70	*952,0*	666	*1.152,7*	807	*585,9*	410	492	345
– Sanità		794,9							
– Lavoro e impresa		16.961,0							
• Fondi interventi agevolativi alle imprese	10	*4.188,6*		*4.397,7*		*4.623,6*		4.001	
• Azioni per l'occupazione	70	*493,7*	346	*869,4*	609	*1.134,0*	794	409	287
• PMI e artigianato	100	*389,2*	389	*212,3*	212	*169,7*	170	138	138
• Formazione professionale	100	*18,4*	18	*19,3*	19	*19,5*	20	18	18
– Agricoltura	70	613,2	429	1.178,3	825	933,8	654	851	596
Politiche infrastrutturali		17.005,8							
– Patrimonio mobiliare PA		3.923,4							
– Infrastrutture tradizionali		*7.659,6*							
• Ferrovie	50	*1.115,0*	558	*2.701,4*	1.351	*2.562,9*	1.281	1.430	715
• Collegamenti marittimi	50	*383,6*	192	*442,9*	221	*475,3*	238	516	258
• Opere idriche e di miglioramento fondiario	70	*570,0*	399	*327,0*	229	*63,9*	45	425	298
• Edilizia abitativa	80	*1.028,8*	823	*250,3*	200	*318,6*	255	349	279
• Strade	50	*4.123,8*	2.062	*3.554,6*	1.777	*2.566,9*	1.283	283	141
• Economia montana e forestale	100	6,2	6	3,3	3	2,7	3	3	3
– Calamità naturali e protezione civile		1.458,1							
– Ambiente	70	677,9	475	750,0	525	640,7	449	1.203	842
– Informatica pubblica	20	1.426,8	285	1.061,5	212	734,1	147	798	160
Politiche di riequilibrio		8.537,9							
Ambito delle autonomie regionali	100	**44.557,9**	44.558	**48.856**	48.857	**49.798**	49.799	52.151	52.151
Ambito delle autonomie locali	100	**13.182,4**	13.182	**16.345**	16.346	**15.376**	15.377	15.424	15.424
Ambito delle autonomie funzionali		**10.932,2**							
Trasferimenti compensativi enti territoriali	100	8.680,7	8.681	5.755,6	5.756	2.484,4	2.484	681	681
Totali generali/totali regionalizzabili	83	**90.517**	**75.713**	**98.223**	**80.260**	**92.350**	**76.962**	**88.414**	**75.699**
Totale regioni statuto ordinario			**62.963**		66.745		64.003	**73.526**	62.952

[1] Al fine di costruzione della Tabella si è utilizzata la lettura CNEL del Bilancio dello Stato che parte, per il periodo 2000-2002, dai dati del bilancio dello Stato desunti dai consuntivi e, per il 2003, dal bilancio preventivo. La quota delle spese regionalizzabili corrisponde ad una stima dei costi delle funzioni trasferibili alle Regioni. A tale ammontare complessivo è stata successivamente applicata la percentuale di spesa effettuata nei territori delle Regioni a statuto ordinario desunta dalla regionalizzazione del Bilancio dello Stato a cura della Ragioneria Generale dello Stato.