

Ministero dell'economia e delle finanze

Gabinetto del Ministro

Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale

Coordinato dal prof. D. Piero Giarda

Titolo V e federalismo fiscale

22 dicembre 2006

Premessa

Gli articoli 117, 118 e 119 della attuale Costituzione definiscono il sistema dei rapporti di potere tra i diversi livelli di governo, le regole di assegnazione dei poteri legislativi e dei poteri di esecuzione (le funzioni amministrative), le associate regole finanziarie. Come si conviene ad una Costituzione che deve sostenere processi storici di lungo periodo, ma forse in modo eccessivo rispetto a questa stessa esigenza, gli articoli citati compongono un testo ambiguo, per molti versi incompleto e talvolta anche contraddittorio. Ponendo l'enfasi alternativamente su un comma o sull'altro, è dunque possibile attribuire alla Costituzione visioni profondamente diverse dei rapporti (finanziari e no) tra centro e periferia. Una proposta di attuazione dell'art.119 non può dunque costruirsi sul vuoto, ma deve basarsi su una particolare interpretazione della esistente Costituzione, basata su principi di valore e precise scelte politiche. Riprendendo l'aspirazione originaria del legislatore costituente del 2001, la presente proposta è costruita sull'ipotesi che l'autonomia degli enti territoriali costituisca un valore; privilegia dunque soluzioni interpretative che, fatte salve le esigenze di perequazione territoriale, di rispetto di diritti di cittadinanza e delle compatibilità finanziarie, massimizzino l'esercizio dell'autonomia e della responsabilizzazione dei governi locali.

Il testo che segue è costruito prevalentemente sull'ipotesi che numero e compiti degli attuali Enti territoriali restino sostanzialmente inalterati o si amplino solo in misura limitata rispetto al presente. Si occupa pertanto di proposte di riforma delle finanze locali che le rendano coerenti con il dettato della presente Costituzione, innovando al contempo nella direzione dell'efficienza e della responsabilità. I principi generali resterebbero naturalmente validi anche in presenza di maggiori devoluzioni delle competenze legislative (da Stato a Regioni) e delle funzioni amministrative (da Stato a Enti locali e da Regioni a Enti locali) che dovessero scaturire da

possibili interpretazioni e applicazioni degli articoli 117 e 118 della Costituzione. Anche in questo caso, il finanziamento non potrebbe infatti che basarsi in larga parte su una combinazione di compartecipazioni a grandi tributi erariali, dirette a garantire la stabilità anche in senso dinamico dell'ammontare di risorse destinate alle Autonomie, e tributi propri devoluti (quali Irap, Ici o le addizionali) sui quali potrà esercitarsi l'autonomia impositiva locale. L'attuale struttura del sistema tributario è, insomma, già attrezzata a far fronte a eventuali futuri ampliamenti delle responsabilità locali in materia di spesa. Si deve tuttavia osservare che esistono limiti teorici e empirici agli spazi di autonomia tributaria che possono essere attribuiti (all'interno della stessa compagine nazionale) a livello locale e dunque anche un limite alla quota di spesa pubblica che può essere effettivamente devoluta ai governi locali, se si ritiene che per motivi di efficienza e responsabilizzazione questi debbano mantenere spazi consistenti di autonomia sulle dimensioni della propria spesa¹. Questo è tanto più vero in presenza di profonde differenze territoriali nella distribuzione delle risorse che si traducono nella necessità di massicci interventi perequativi a favore di alcune autonomie.

1. Principi per un sistema ordinato di federalismo fiscale

Le autonomie svolgono molteplici funzioni, alcune a interesse puramente locale, altre che pur avendo effetti prevalentemente locali, influenzano anche i residenti di altre territori, altre ancora che, pur essendo gestite a livello locale, investono direttamente i diritti fondamentali dei cittadini, e il cui godimento dovrebbe dunque essere indipendente dal territorio di residenza degli stessi. L'intera architettura del Titolo V – dalla esplicita elencazione delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo, ai vincoli e ai particolari poteri di tutela che su certe funzioni vengono esplicitamente riconosciute allo Stato – può essere interpretata come un sistema per distinguere, sul lato dei principi e dei poteri, le diverse tipologie di competenze, attribuendo un ruolo diverso ai diversi livelli di governo sulle diverse funzioni. *E' opinione del Gruppo di lavoro che questa differenza, riconosciuta dalla Costituzione sul lato delle funzioni, debba trovare un corrispondente riconoscimento anche sul lato del finanziamento.* In particolare, le funzioni individuate dalla lettera m) dell'art.117 e su cui allo Stato spetta la definizione dei “livelli essenziali delle prestazioni”, devono trovare una “protezione” adeguata anche sul lato finanziario, attribuendo a ciascun livello di governo che le svolga (nazionale, regionale o locale) strumenti finanziari sufficienti a offrire i “livelli essenziali” in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale. Vi sono, inoltre funzioni che pur non rientrando in questa categoria, assumono particolare rilievo sia perché volte al

¹ Nei principali paesi federali, la spesa allocata a livello locale supera raramente il 30% della spesa complessiva. Fa eccezione la Germania, dove tuttavia i Laender non hanno autonomia tributaria, il Belgio, la Spagna, confederazioni come la Svizzera, e in Europa i Paesi Nordici.

soddisfacimento di bisogni primari della comunità di riferimento sia perché fonte di possibili riflessi anche per la collettività nazionale nel suo complesso. Per questo secondo tipo di funzioni non sono richieste condizioni di uniformità nelle caratteristiche dell'offerta su tutto il territorio nazionale, ma è necessario garantire che le autonomie locali siano dotate di risorse adeguate per lo svolgimento di questi compiti. Infine, per le residue funzioni, l'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tener conto di interessi specifici locali, di fatto una delle ragioni principali per l'esistenza di diversi livelli di governo. Dunque, per questo terzo tipo di funzioni sono ammissibili sistemi di finanziamento e di perequazione meno pervasivi e più adatti a consentire l'esercizio pieno della autonomia a livello locale e la responsabilizzazione dei governi.

Naturalmente, questa ripartizione non è scevra di ambiguità, in particolare per quello che riguarda: a) l'individuazione precisa delle funzioni che debbono rientrare nella lettera m); b) la definizione dei "livelli essenziali" delle stesse prestazioni; c) l'identificazione della linea di confine fra le funzioni comunque meritevoli di una qualche rafforzata garanzia di finanziamento e quelle per cui tale garanzia non è necessaria. *Lo scioglimento di tali nodi è una responsabilità che può ultimamente spettare solo alla politica* Il Gruppo di lavoro può comunque avanzare qualche suggerimento. Per esempio, è opinione unanime degli scriventi che, per le Regioni, la tutela della salute debba senz'altro rientrare nella categoria delle funzioni protette dalla lettera m); che la gestione dei servizi di trasporto su scala regionale e locale costituiscano attività che sono comunque meritevoli di particolari forme di tutela sul lato del finanziamento; che altre funzioni svolte dalle Regioni non siano suscettibili della stessa tutela costituzionale. Per le restanti autonomie territoriali, la definizione di quali funzioni possano rientrare nell'ambito della lettera m) è ancora più complesso, sebbene il Gruppo di lavoro concordi nel ritenere che in genere esse siano molto minori che per le Regioni, almeno sulla base dell'attuale attribuzione di funzioni (cioè, prescindendo da future possibili devoluzioni di funzioni sulla base dell'art.118). Il Gruppo di lavoro è invece più diviso sulla individuazione e la quantificazioni delle funzioni degli enti locali che possono essere definite come "fondamentali" (alla luce della lettera p, comma 2 dell'art. 117). Il Gruppo comunque concorda che agli enti locali debba essere riconosciuto un livello adeguato di mezzi finanziari a garanzia dell'esercizio delle funzioni da loro svolte.

2. *La finanza delle Regioni a Statuto Ordinario*

Sulla base dei principi generali di cui al paragrafo 1, per quanto riguarda in particolare il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario (RSO), il Gruppo di lavoro concorda che:

- a) per le funzioni previste dalla lettera m) dell'art. 117 deve essere applicato un sistema di tutela finanziaria per le singole Regioni che assicuri loro risorse complessive in grado di coprire integralmente i loro fabbisogni di spesa misurati secondo lo standard definito dai livelli essenziali. La determinazione quantitativa di tali fabbisogni dovrebbe fondarsi su stime accurate dei bisogni e dei costi, basate su analisi di *benchmarking* con l'obiettivo della diffusione delle *best practices*. I livelli di fabbisogno così determinati non dovrebbero essere interpretati come un vincolo per la spesa per le autonomie interessate quanto piuttosto come un *benchmark* quantitativo per l'allocazione delle risorse. *Il vincolo costituzionale fa riferimento ai livelli delle prestazioni, non al livello della spesa.* Ne segue che, purché questi livelli essenziali siano rispettati, una Regione può anche spendere di meno o in modo diverso da quanto previsto dal *benchmark*, incamerando nel proprio bilancio i relativi risparmi². Ne segue anche che una interpretazione corretta della norma costituzionale richieda che lo Stato si attrezzi per verificare sul campo l'offerta effettiva dei servizi coperti dal comma m), superando i limiti di una programmazione puramente finanziaria della spesa, e predisponendo un sistema sanzionatorio adeguato per le autonomie inadempienti³.
- b) Parte delle funzioni attinenti alla lettera m) possono trovare una copertura finanziaria anche nel comma V dell'articolo 119, che consente l'elargizione di trasferimenti vincolati a *particolari* enti per *particolari* esigenze di sviluppo. Un'ispezione del sistema di finanziamento attuale delle autonomie, in particolare per le Regioni a statuto ordinario, suggerisce che le spese attualmente rientranti in questa categoria siano in realtà assai ampie, pari a circa 1/9 del complesso delle attuali spese delle Regioni. Si tratta di un insieme di funzioni finanziate con trasferimenti vincolati da parte di livelli superiori di governo, con una forte vocazione redistributiva, cioè elargiti prevalentemente a vantaggio delle Regioni più povere. In quanto giustificabili alla luce del comma V dell'art.119, il Gruppo di lavoro ritiene che parte di questi meccanismi di finanziamento possano essere mantenuti anche in una logica di attuazione del medesimo articolo; considera tuttavia che vi siano ampi spazi per interventi di razionalizzazione, che li riportino maggiormente nell'ambito delle modalità a) o c) qui di seguito descritta, stante il carattere evidentemente “residuale” che il legislatore costituente intendeva attribuire a queste forme di finanziamento.
- c) Per le funzioni che non rientrano nella lettera m) ma che sono comunque ritenute di tale rilievo da richiedere una garanzia sul piano

² Poiché il benchmark può essere definito dal centro solo in modo impreciso e con riferimento alla spesa del passato piuttosto del futuro, questo rappresenta un modo efficace per mantenere per le autonomie incentivi alla innovazione nell'offerta dei servizi.

³ L'art.120 offre una precisa base costituzionale allo Stato per un'azione in questo senso.

finanziario, il sistema di tutela finanziaria dovrebbe essere meno stringente ma pur sempre calibrato su parametri rappresentativi dei fabbisogni corrispondenti (legando le risorse ad indicatori sintetici di bisogno). Anche in questo caso – e *a fortiori* – i livelli di fabbisogno non rappresentano un vincolo per la spesa delle autonomie interessate, ma semplici riferimenti quantitativi “oggettivi” per una distribuzione equilibrata ed efficiente delle risorse.

- d) Per le residue funzioni regionali, quelle che potremmo definire funzioni “autonome” delle RSO, che non hanno una portata equitativa tale da essere tutelate dall’art. 117 lettera m) o che non rientrano nelle funzioni meritevoli di particolare tutela, le ragioni per un intervento di controllo da parte dello Stato centrale sono per definizione minori, come minori sono le esigenze per un’uniformità nell’offerta di servizi sul territorio nazionale. E’ dunque possibile immaginare sistemi di finanziamento in cui il ruolo del centro sia meno pervasivo e dove anche i sistemi di perequazione territoriale delle risorse siano meno orientati ai principi dell’equalitarismo. Sulle modalità con cui costruire il sistema di finanziamento delle funzioni “autonome”, il Gruppo di lavoro prospetta diverse opzioni possibili, che rimandano a possibili interpretazioni diverse del comma 4 e del comma 3 dell’art.119 della Costituzione:
- d1) da un lato si propone di finanziare queste spese mediante compartecipazioni e tributi propri regionali specificamente dedicati e mediante le quote di un fondo perequativo, ispirato al modello della capacità fiscale, che riduca ma non necessariamente annulli le differenze di dotazioni fiscali tra Regioni rispetto a tali tributi. Inoltre, la perequazione potrebbe non riguardare tutte le Regioni e tutte le funzioni. Per esempio, le ricche Regioni del centro-nord, le cui differenze nella capacità fiscale sono comunque assai ridotte, potrebbero essere escluse del tutto dalla perequazione, limitando questa soltanto alle Regioni la cui capacità fiscale sia inferiore a qualche standard (per esempio, la media nazionale). Per queste funzioni, in altri termini, l’obiettivo della perequazione è quello di avvicinare la *capacità potenziale* di spesa delle singole Regioni, non il fabbisogno o la spesa effettiva, lasciando poi a ciascuna Regione di decidere in merito a quest’ultima, sia per quanto riguarda il livello che la composizione della stessa, una soluzione che naturalmente massimizza l’autonomia di ciascuna Regione;
 - d2) una seconda opzione consiste invece nel mantenere, anche per queste funzioni “autonome”, un sistema di finanziamento che prenda a riferimento la spesa al fine di evitare la segmentazione del bilancio con l’attribuzione di specifiche imposte a specifiche funzioni, come richiede il sistema di perequazione delle capacità

fiscali. Per le funzioni in oggetto la definizione di standard è problematica, per cui la spesa dovrebbe essere quella storica. Si potrebbe allora prevedere di collegare la dinamica delle risorse inizialmente corrispondenti alla spesa storica all’evoluzione temporale del tasso di crescita del Pil nazionale nominale. Sarebbe un modo per mantenere *invariata nel tempo*, relativamente a questa componente della spesa regionale, la quota di risorse pubbliche reali attribuita alle Regioni, nell’assunzione semplificatrice, ma vicina al vero, che queste crescano sostanzialmente in linea con il Pil. Oppure si potrebbe prevedere che le risorse corrispondenti alla spesa storica non vengano fatte evolvere nel tempo, restando (ai fini della quantificazione dei flussi perequativi complessivamente da riconoscere a ciascuna regione) costantemente al livello nominale iniziale, cosicché eventuali maggiori spese che, nel tempo, l’ente dovesse decidere di effettuare dovrebbero essere finanziate con un maggiore sforzo fiscale e/o con aumenti delle entrate proprie autonome (non oggetto di standardizzazione).

Va rilevato che la prima opzione (d1), che prevede, come detto, una componente di finanziamento/perequazione sulle capacità fiscali (per le spese “autonome”), che si affianca ad una componente di finanziamento/perequazione sui fabbisogni standard (per le spese di cui all’art. 117, lettera m) richiede l’assegnazione di specifici tributi a ciascuna di queste due categorie di spesa. Tuttavia, questa assegnazione può benissimo essere soltanto figurativa. In tutti i modi, se il finanziamento degli oneri associati alle spese di cui all’art. 117, lettera m) avviene a mezzo tributi, il gettito pro-capite standardizzato di questi tributi non rientra nella nozione di “capacità fiscale” rispetto alla quale deve essere effettuata la perequazione relativa al finanziamento delle spese “autonome”. Il gettito dei tributi che almeno sul piano logico sono assegnati al finanziamento della spesa sanitaria, costituisce solo un “acconto” rispetto alla spesa associata al livello di fabbisogno; la differenza va coperta da trasferimenti perequativi⁴. Al contrario, nel caso della seconda opzione (d2), le regole di determinazione dei “fabbisogni” differenziate per le diverse funzioni regionali non richiedono un’assegnazione specifica (neppure figurativa) dei tributi a disposizione delle Regioni alle singole funzioni: le risorse complessivamente riconosciute a ciascuna Regione verrebbero attribuite mediante trasferimenti (finanziati da un unico fondo perequativo) tali da colmare integralmente lo scarto tra la somma delle esigenze di finanziamento così calcolate e la dotazione fiscale complessiva di ciascuna Regione.

⁴ Si osservi, visto il carattere figurativo dell’allocazione dei tributi regionali alle varie categorie, che l’opzione (d1) non implica che le risorse addizionali derivanti dallo sforzo fiscale autonomo delle diverse categorie di tributi abbiano una destinazione d’uso prefissata.

Si comprende allora quali siano, nell'ambito distintamente delle due possibilità prospettate, gli spazi per la differenziazione tra territori dell'offerta dei servizi pubblici da parte delle Regioni. Per entrambe le opzioni, sulle materie tutelate dall'art. 117 lettera m) e quelle riconosciute comunque meritevoli di tutela finanziaria, le possibilità di differenziazione tra territori sarebbero circoscritte alle prestazioni al di sopra dei livelli essenziali e/o degli standard di tipo generale ad esse associati: si tratterebbe dunque di prestazioni decise autonomamente dai singoli Enti territoriali e finanziate dai gettiti derivanti dal proprio sforzo fiscale, sui tributi propri loro attribuiti dallo Stato o mediante l'introduzione di tributi propri autonomi. Sulle funzioni "autonome", l'opzione (d1), prevedendo perequazione incompleta e limitata alle Regioni con basi imponibili più ristrette, consente differenziazioni delle spese tra territori che potrebbero essere più marcate di quelle consentite dall'opzione (d2) la quale, facendo riferimento comunque alla spesa ai fini della definizione delle risorse da attribuire agli enti, ha un grado di inerzia maggiore riflettendo gli assetti storicamente determinatisi. Tuttavia, con il trascorrere del tempo, la quota di spesa relativa alle funzioni autonome effettivamente garantita dal sistema perequativo tenderebbe ad assottigliarsi, venendo a rappresentare quote via via minori sul totale delle risorse disponibili. L'effettivo grado di differenziazione tra territori dipenderà comunque dal livello a cui si deciderà di fissare i fabbisogni coperti integralmente dalle risorse pubbliche: il riconoscimento di fabbisogni relativamente bassi porterebbe ad ampliare gli spazi di autonomia e di possibile differenziazione tra territori. E tuttavia gli obiettivi macroeconomici di governo dei conti pubblici potrebbero portare, attraverso procedure decisionali condivise tra i diversi livelli di governo, a revisioni nel tempo dei fabbisogni standard, in termini di riconsiderazione della lista delle prestazioni garantite o di copertura soltanto parziale delle prestazioni attuali.

3. Enti locali e ruolo delle Regioni

Anche per Province e Comuni si pone il problema di una riforma del sistema di finanziamento e della perequazione delle risorse. Per quanto i commi relativi dell'art.119 non distinguano il sistema di finanziamento per tipologia di ente territoriale, è evidente che queste norme devono essere diversamente interpretate per Province e Comuni rispetto alle Regioni, stante la maggiore numerosità e eterogeneità per funzioni e dimensioni degli enti locali rispetto a quest'ultime. Anche in questo caso, sarebbe possibile costruire un sistema di finanziamento che ricalchi il meccanismo previsto per le Regioni (nelle diverse opzioni sopra indicate). Ma ragioni di semplicità, data le complessità e l'eterogeneità degli enti locali considerati, suggeriscono che in questo caso la perequazione prevista dall'art.119 vada interpretata come "perequazione" rispetto ad uno standard, piuttosto che una perequazione per capacità fiscale. Naturalmente, non si effettuerebbero trasferimenti perequativi nei confronti

di quegli enti locali le cui risorse fossero già sufficienti a finanziare lo standard. Nello specifico, il Gruppo di lavoro ritiene che:

1. anche per Province e Comuni è necessario predisporre e perseguire in modo coerente forme di standardizzazione di entrate e spese, allo scopo di orientare i sistemi di perequazione e riformare gli attuali sistemi di trasferimento erariali. Ma, stante la molteplicità di funzioni e le carenze informative esistenti, è necessario che questa standardizzazione avvenga a “maglie larghe”, (per aggregati ampi di spese e per i principali tributi) evitando l’illusione della possibilità di un calcolo da parte del centro di una spesa standard per ciascuna singola funzione svolta da ciascun singolo ente. Questo anche per evitare di deprimere, senza necessità, l’esercizio dell’autonomia a ciascun livello di governo e incentivare comportamenti strategici da parte degli stessi enti locali;
2. è utile ipotizzare che, su base consensuale, la Regione possa giocare un ruolo nel riparto dei trasferimenti erariali agli enti locali, definiti nella loro dimensione complessiva dalla legge dello Stato. La Regione è infatti in grado di risolvere, nei confronti degli enti locali del proprio territorio, i problemi informativi meglio di quanto possa fare lo Stato centrale; se esiste questa possibilità, e essa trova il consenso degli enti locali interessati (attraverso il Consiglio delle Autonomie), dovrebbe essere sfruttata;
3. le funzioni fondamentali, in via ordinaria e in assenza di un esplicito accordo fra Regione ed enti locali del proprio territorio così come appena sopra richiamato, siano direttamente finanziate dallo Stato per la parte di attribuzione dei flussi perequativi ad esse finalizzati;
4. per superare la sfiducia e i conflitti esistenti tra Regioni e enti locali, è anche possibile immaginare un doppio canale, sulla cui base i Comuni di maggiori dimensioni (quelli che dovrebbero in prospettiva inserirsi nelle aree metropolitane) mantengano invece un rapporto diretto con lo Stato per quanto riguarda i trasferimenti perequativi, riconoscendo in questo modo il ruolo particolare da essi svolto e la tradizione municipalista italiana;
5. il Gruppo di lavoro ritiene infine, alla luce dei criteri di efficienza e adeguatezza riconosciuti dal legislatore costituzionale, che il sistema dei trasferimenti perequativi debba essere anche orientato a risolvere alcuni dei problemi strutturali della finanza locale italiana, quali la tendenza alla eccessiva frammentazione dei governi e alla sovrapposizione delle competenze, incentivando invece le aggregazioni. L’introduzione delle città metropolitane potrebbe essere un’occasione preziosa per muovere qualche passo in questa direzione.

4. Il superamento della “spesa storica”

Quanto discusso nei punti precedenti dà per scontato che vi sia una disponibilità ed un impegno da parte dello Stato nel superare il principio della “spesa storica” nell’attribuzione delle risorse agli enti territoriali, sia pure con tutta la gradualità che si ritenga necessaria. L’attuale distribuzione delle risorse agli enti locali riflette infatti la storia complessa dell’evoluzione della finanza locale in Italia, spesso caratterizzata da interventi ex post a ripiano dei debiti degli enti locali, che si sono poi cristallizzati con il tempo nel sistema dei trasferimenti e quindi dei tributi devoluti. In quanto tale, si tratta di un sistema iniquo e irrazionale, non riconducibile a principi oggettivi di attribuzione delle risorse. Tuttavia, tutte le leggi di riforma che a questo fine sono state approvate negli ultimi 20 anni, sia per le Regioni che per le altre autonomie, si sono scontrate con l’opposizione degli enti penalizzati e sono poi finite nel nulla. E’ opportuno che lo Stato si attrezzi per evitare questi pericoli, o come è successo per i precedenti tentativi di riforma, anche la presente proposta, se avrà seguito, rischia di seguire lo stesso destino. Il Gruppo di lavoro ritiene che l’introduzione di una istituzione tecnica (un’Autorità, una Commissione, un ente preposto), in cui possano trovare spazio rappresentanti di tutti gli enti interessati, e che abbia lo scopo specifico di attuare le leggi di riforma, svolgendo le opportune quantificazioni relative alla finanza regionale e locale, possa rappresentare uno strumento efficace per raggiungere questo obiettivo.

6. Compatibilità finanziarie aggregate

Pur nel libero esercizio della propria autonomia, è necessario che i comportamenti finanziari aggregati degli enti territoriali siano in linea con le esigenze della finanza pubblica complessiva e con gli obblighi internazionali del Paese. Il Gruppo di lavoro ritiene che questi obiettivi possano essere raggiunti attraverso la stipula di “patti” intergovernativi con le diverse tipologie di autonomie che, in linea con il nuovo approccio introdotto con la legge finanziaria per il 2007, abbiano le seguenti caratteristiche:

1. si basino su accordi politici esplicativi tra i rappresentanti delle Autonomie e lo Stato centrale, di durata pluri-annuale;
2. siano fondati sulla separazione tra la parte corrente dei bilanci delle Autonomie e quella in conto capitale che vanno assoggettate a regole e modalità di controllo differenti. In particolare, per quanto riguarda la parte corrente il comma 6 dell’art. 119 impone uno scrupoloso rispetto del vincolo di bilancio. Per le spese di investimento, finanziabili con debito, stante l’ampia variabilità annuale per singolo ente, è necessario trovare sistemi che riconducano i comportamenti individuali al rispetto del vincolo di bilancio complessivo aggregato per gli enti locali (che può essere zero, negativo o positivo a seconda delle esigenze della finanza pubblica complessiva). Soluzioni diverse sono possibili e

dovrebbero essere attentamente studiate (definizione di un mercato su base nazionale o regionale dei diritti di indebitamento, aggregazione su base regionale degli enti locali territoriali di simili classi dimensionali e così via).

3. Si basino su un attento monitoraggio del comportamento finanziario di ciascun ente locale, monitoraggio che per essere efficace può richiedere anche innovazioni contabili (quali la predisposizione di un bilancio consolidato per gli enti di maggior dimensioni).
4. Si basino altresì su un sistema di sanzioni efficaci per gli enti inadempienti ed effettivamente corrisposte. Le sanzioni devono essere automatiche, commisurate al danno, implicare una perdita di sovranità per gli amministratori inadempienti e coinvolgere anche i cittadini degli enti considerati, attraverso l'incremento automatico dei tributi degli enti considerati.

6. Regioni a statuto speciale

Stante la eterogeneità delle competenze attribuite alle Regioni a Statuto Speciale, al carattere di valenza costituzionale dei loro Statuti, alla eterogeneità del loro sistema di finanziamento, il Gruppo di lavoro non ritiene perseguitabile in tempi brevi un'ipotesi di completa armonizzazione della finanza delle RSS alla finanza delle Regioni a Statuto Ordinario, che tuttavia nell'ottica di un'attuazione piena del Titolo V della Costituzione dovrebbe in linea di principio essere ricercata. Ritiene tuttavia che siano perseguitibili e desiderabili alcuni passi in questo senso, tramite una verifica rigorosa delle motivazioni relative ai flussi finanziari che ancora transitano dal Bilancio dello Stato a quello delle RSS e tramite una partecipazione delle RSS più ricche al sistema perequativo a favore delle Regioni più povere. In prospettiva, ribadisce l'esigenza di pervenire ad una omogeneizzazione dei criteri di finanziamento, fatte salve le specificità da riconoscere a fronte del livello maggiore di autonomia di esercizio di alcune funzioni, come fissato dall'art. 116.

7. Le ulteriori forme di autonomia differenziata

L'articolo 116 della Costituzione, al 3° comma, prevede che singole Regioni a statuto ordinario possano assumere forme e condizioni particolari di autonomia nell'ambito di un insieme assai ampio di competenze. Tutte le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni ed, in aggiunta, una serie di specifiche materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Queste forme particolari di autonomia devono essere coerenti con i principî generali delle modalità di finanziamento degli Enti territoriali stabiliti

dall'articolo 119 della Costituzione e devono essere attribuite con legge dello Stato approvata dalle Camere a maggioranza assoluta su iniziativa della Regione interessata e sulla base di un'intesa tra Stato e Regione.

Il Gruppo di lavoro ha avviato una prima riflessione sulle opportunità e sugli aspetti problematici aperti dalla prospettiva delle forme di autonomia differenziata, aggiuntive rispetto ai "casi storici" delle Regioni a Statuto Speciale. In linea generale, il Gruppo di lavoro guarda con favore a queste possibilità, a condizione tuttavia che alle forme di maggiore autonomia siano effettivamente collegati guadagni di efficienza per le comunità locali e nazionale (in termini di maggiore adattamento delle forme dell'intervento pubblico decentrato alle preferenze locali differenziate, di esternalità positive, di maggiore efficienza delle produzioni decentrate). E' pertanto necessario che la concreta esistenza di questi vantaggi sia preventivamente e effettivamente valutata (dal Parlamento e dal Governo) con riferimento alle singole richieste di federalismo differenziato che le singole Regioni vorranno formulare. E' inoltre opportuno che le Regioni interessate offrano garanzie sul lato di un'efficiente gestione delle funzioni già attribuite; ritiene per esempio che il rispetto del Patto di Stabilità interno per le Regioni per un periodo di tempo sufficientemente lungo costituisca un elemento discriminante per l'accesso a forme rafforzate di autonomia. E' infine opinione del Gruppo di Lavoro che l'attribuzione di competenze rafforzate soddisfi, almeno per un periodo predeterminato, il *principio della reversibilità*; l'effettivo esercizio delle funzioni attribuite deve essere attentamente monitorato, e in presenza di un'incapacità delle Regioni di svolgere le funzioni assegnate (per esempio, se si tratta di funzioni coperte dalla lettera m), l'incapacità di offrire i livelli essenziali delle prestazioni) si devono prevedere meccanismi che riconducano le Regioni inadempienti nella funzione data nell'ambito delle competenze attribuite alle altre Regioni. Ciò consentirebbe anche l'importante esercizio della *sperimentazione*; funzioni che si dimostrassero meglio gestite a livello regionale potrebbero, sulla base del principio di sussidiarietà, essere successivamente devolute all'insieme delle Regioni, o almeno a quelle Regioni che ne facessero richiesta.

Un secondo ordine di problemi riguarda le modalità di finanziamento delle forme differenziate di autonomia. In alcuni casi, si noti, le competenze legislative rafforzate che potrebbero essere assunte dalle RSO non necessariamente comportano la riallocazione di poteri di spesa, e quindi di risorse, ma riguardano meri poteri di regolazione dell'attività privata e di programmazione della spesa pubblica, non richiedendo in tal modo l'assegnazione di nuove risorse a livello decentrato. Ma in altri casi, all'assegnazione della funzione potrà e dovrà corrispondere anche l'assegnazione di ulteriori risorse. In questo caso, è opinione del Gruppo di Lavoro che tale problema dovrà essere risolto, non caso su caso, ma sulla base di alcuni principi generali. In primo luogo, l'assunzione di competenze rafforzate non può costituire un argomento per sfuggire agli obblighi di

solidarietà interregionale stabiliti dalla legge dello Stato; le Regioni che assumeranno competenze rafforzate continueranno a partecipare pienamente al sistema di redistribuzione interregionale. In secondo luogo, l'attribuzione delle risorse deve essere in linea con le spese storicamente svolte dallo Stato sulle stesse funzioni devolute e con le valutazioni dei fabbisogni standard per lo svolgimento di quelle attività. In secondo luogo, la tipologia delle risorse assegnate –compartecipazioni o tributi devoluti- deve riflettere le caratteristiche delle funzioni assegnate, sulla base del principio del beneficio e di una dinamica appropriata tra risorse e funzioni. In quarto luogo, le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive dovranno essere coerenti con il sistema generale di finanziamento/perequazione discusso nel paragrafo 2 con riferimento alle funzioni “normali” delle RSO.

In questa prospettiva, sarebbe desiderabile che l'attivazione delle forme di autonomia differenziata, qualora questa richieda risorse aggiuntive, venisse rimandata ad un momento in cui il disegno del sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti locali sia pienamente assestato, a seguito dell'attuazione dell'articolo 119, perché ciò consentirebbe di integrare in modo ordinato il finanziamento delle forme speciali di autonomia nel più generale sistema di finanziamento delle Regioni a Statuto Ordinario. Naturalmente, ciò può dipendere anche dai tempi che il legislatore nazionale si darà per l'attuazione dell'art.119.

In tutti i casi, è opinione condivisa del Gruppo di lavoro che vadano assolutamente evitate soluzioni *ad hoc*, specifiche per ciascuna Regione. Va in altri termini evitata la riproposizione di quello schema disorganico e irrazionale che nel passato ha caratterizzato l'individuazione dei sistemi di finanziamento delle diverse Regioni a statuto speciale, spesso dovuta più che ad una puntuale analisi delle differenti funzioni attribuite e dei relativi costi, a criteri di pura opportunità politica. Nell'ottica di una complessiva razionalizzazione, detti sistemi dovrebbero essere riordinati secondo i principi qui enunciati per l'applicazione dell'art. 116 alle RSO.

8. Riordino dei sistemi tributari locali

L'attuazione delle proposte prima ricordate richiede un riordino e una razionalizzazione dei tributi oggi assegnati ai diversi enti territoriali di governo. Tale riordino, che dovrà essere dettagliato in seguito, può prendere le mosse dalle proposte presentate dall'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale sul finire della precedente legislatura e dalle innovazioni introdotte con la Legge Finanziaria attualmente in discussione in Parlamento. Il Gruppo di lavoro ritiene che a seguito di questo riordino e dell'attuazione delle proposte prima presentate, gli enti territoriali, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei sistemi tributari, possano stabilire nuovi tributi nelle aree di loro competenza, così come disposto dall'art.119. In particolare, il Gruppo di lavoro ritiene che

l'introduzione di nuovi tributi, in quanto connessa con l'esercizio della facoltà legislativa, sia appannaggio delle sole Regioni, le quali dovrebbero tuttavia prevedere spazi appropriati per l'azione autonoma dei rispettivi enti locali. Il Gruppo di lavoro infine ritiene che per i tributi locali introdotti a livello regionale, la cui portata quantitativa è comunque sicuramente molto limitata, non si debba procedere a perequazione tra regioni. Diverso il caso dei tributi locali introdotti dallo Stato su base uniforme sul territorio, che invece rientrerebbero ovviamente nella capacità fiscale degli enti locali.