Il disegno di legge governativo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: considerazioni a prima lettura

di Matteo Barbero

Sommario
1. *Introduzione.* – ***2.*** *Il riassetto del sistema tributario.* – ***3.*** *Le regole di finanziamento.* – ***4***. *Il coordinamento finanziario.* – ***5.*** *Le pagine (ancora) bianche.* – ***5.1.*** *Le autonomie speciali.* – ***5.2.*** *Le Città metropolitane.* – ***5.3.*** *Il regionalismo differenziato.* – ***6.*** *Conclusioni (necessariamente provvisorie).*

1. *Introduzione*

Negli ultimi mesi, il Governo è tornato finalmente ad accelerare nella direzione del federalismo fiscale.

Parallelamente (anche se con un certo ritardo) rispetto alla impostazione del nuovo "Codice delle autonomie"([1]), infatti, esso ha presentato una prima bozza di disegno di legge attuati-

(1) Il disegno di legge recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, per l'istituzione delle Città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica", nonché "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (cd. "Codice delle autonomie") è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in data 16 marzo 2007 ed è attualmente all'esame del Parlamento.

vo dell'articolo 119 della Costituzione ([2]).

Si tratta, senza dubbio, di un fatto altamente positivo.

La ridefinizione del quadro delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo rappresenta, in effetti, la vera *condicio sine qua non* per il completamento della transizione del sistema istituzionale italiano verso assetti autenticamente e stabilmente federali. Come sottolinea anche la relazione illustrativa al testo qui analizzato, infatti, il processo federale o è anche fiscale o non ha alcuna valenza autenticamente innovativa. La stessa Corte costituzionale, del resto, ha ripetutamente sottolineato come l'attuazione dell'articolo 119 "*sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni*"([3]).

Nella materia *de quo*, d'altra parte, proprio la Corte ha finora recitato un formidabile ruolo di supplenza rispetto all'inerzia del legislatore ordinario ([4]). Essa, in questo contesto, ha fissato alcuni "paletti" di fondamentale importanza, in molti casi preparando (per così dire) il terreno al futuro intervento da parte del legislatore dell'attuazione, talvolta (anche se più raramente) optando per soluzioni ermeneutiche, non sempre scontate, che hanno finito per ridurre i margini di manovra a disposizione di quest'ultimo (si pensi, a puro titolo esemplificativo, alla nozione restrittiva di tributo proprio regionale/locale ([5]),ovvero alla

(2) Il disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione è stato dapprima oggetto di una sorta di "pre-approvazione" da parte del Governo in data 25 giugno 2007, per essere poi licenziato definitivamente dal Consiglio dei Ministri in data 3 agosto 2007. Anch'esso, pertanto, è ora all'esame delle Camere.

(3) Così Corte cost. 23 dicembre 2003, n. 370.

(4) Al riguardo, sia consentito un rinvio a M. BARBERO, *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più e meno recente, in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, n. 2/2007.

(5) Cfr Corte cost. 22 settembre 2003, nn. 296-297, 2 ottobre 2003, n. 311, 26 gennaio 2004, n. 37, 19 luglio 2004, n. 241, 14 dicembre 2004, n. 381, 29 dicembre 2004, n. 431, 27 luglio 2005, n. 335, 25 ottobre 2005, n. 397, 23 dicembre 2005, n. 455, 24 febbraio 2006, n. 75, 14 dicembre 2006, nn. 412-413. In dottrina, si segnalano i lavori di L. ANTONINI, *La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano*, in *Le Regioni* n. 1/2004, A. MORRONE, *Principi di coordinamento e qualità della potestà tributaria di Regioni ed enti locali*, e di G. BIZIOLI, *I principi statali di coor-*

forte limitazione dei trasferimenti statali vincolati nella destinazione ([6])).

Ora, tuttavia, questo improprio ruolo "quasi legislativo" della Corte pare essere in via di esaurimento ([7]). Il federalismo fiscale, in altre parole, non può essere ulteriormente attuato "a colpi di sentenze". Non a caso, l'iniziativa governativa cui si faceva in precedenza cenno è stata salutata con favore generale, a prescindere dai suoi contenuti concreti, intorno ai quali il dibattito è appena agli inizi e, come vedremo, non mancano divisioni e contrasti anche aspri.

Si è trattato, infatti, di una positiva ripresa di interesse per un tema finora quasi del tutto trascurato dalla politica legislativa.

Nella scorsa legislatura, invero, il Governo aveva affidato ad un organismo tecnico a tal fine appositamente istituito – l'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF) – il compito di enucleare i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. L'ACoFF, peraltro, è stata costretta ad operare in mancanza della prescritta ed indispensabile piattaforma di accordo politico ([8]), con la conseguenza che i suoi *reports*, per quanto articolati e scientificamente assai rilevanti ([9]), non han-

---

dinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo "federalismo fiscale", entrambi in *Giur. cost.*, n. 1/2004.

(6) Cfr, in tal senso, oltre alla già ricordata sentenza n. 370/2003, Corte Cost. 16 gennaio 2004, n. 16, 29 gennaio 2004, n. 49, 21 ottobre 2004, n. 308, 28 gennaio 2005, n. 51, 18 febbraio 2005, n. 77, 18 marzo 2005, n. 107, 21 aprile 2005, n. 160, 16 giugno 2005, n. 231, 24 giugno 2005, n. 242, 24 marzo 2006, n. 118 e 31 marzo 2006, n. 133. In dottrina, oltre che al lavoro di A. MORRONE, *Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La Regione come ente di governo e di coordinamento finanziario*, in *Giur. cost.*, n. 1/2004, sia consentito un rinvio a M. BARBERO, *Il federalismo fiscale in Italia tollera i fondi statali vincolati? La posizione della Corte costituzonale*, in questa *Rivista*, n. 5-6/2004.

(7) Cfr, *amplius*, M. BARBERO, *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più e meno recente, in materia di federalismo fiscale* cit.

(8) I lavori dell'AcoFF, organo istituito dall'articolo 3, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 289/2002 (Legge finanziaria statale per il 2003), avrebbero dovuto essere orientati dalle direttive politiche contenute in un accordo interistituzionale (ovvero fra Stato, Regioni ed enti locali) sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, il quale, tuttavia, non è mai stato raggiunto.

(9) Un importante riconoscimento delle proposte dell'ACoFF è giunto addirittura dal

no ricevuto la meritata attenzione da parte di un Governo e di un Parlamento che, nel frattempo, avevano cambiato il proprio colore politico prevalente.

Forse memore di questo precedente, il nuovo Governo ha scelto un approccio metodologico simmetrico, ricercando un preventivo accordo politico interistituzionale (ovvero fra Stato, Regioni ed enti locali) intorno ad un'ipotesi di legge-delega, per poi rimetterne l'attuazione ad una sede prevalentemente tecnica (o tecnico-politica) quale la neo-istituita Commissione tecnica per la finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 474, della legge n. 296/2006 (Legge finanziaria statale per il 2007).

In realtà, poiché, come si vedrà, la legge-delega rimette ai successivi decreti legislativi delegati molte scelte di primaria importanza, è auspicabile che anche la fase attuativa sia quanto più possibile condivisa.

In tal senso, pare ragionevole la proposta, immediatamente formulata da Regioni ed enti locali e saggiamente recepita dal testo in commento (articolo 19, comma 2), di istituire una cabina di regia, composta da rappresentanti di tutti i livelli di governo, per la concertazione dei contenuti dei decreti legislativi e, più in generale, quale luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e di supporto del riordino dell'ordinamento finanziario della Repubblica.

Ciò detto in via introduttiva, è ora possibile procedere ad una analisi "a prima lettura" dei contenuti della proposta governativa. In questa sede, ci si limiterà a segnalare gli aspetti salienti e quelli che presentano maggiori criticità, rinviando a successivi lavori gli opportuni approfondimenti.

Fondo monetario internazionale, che, nel parere finale sull'economia italiana reso noto il 2 novembre 2005, ha affermato *"To be successfull, devolution must be accompanied by mechanisms that allow local governments to raise their own taxes (within an appropriate equalization framework), creating incentives to be fiscally responsible. The recently completed work of the High Commission on fiscal federalism could form the starting point for designing this reform"*.

2. *Il riassetto del sistema tributario*

Sul punto, il testo – oltre alla scontata elencazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario (articolo 3), che ricalca quasi interamente quelle contenute nelle altre proposte di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, prima fra tutte quella predisposta dall'AcoFF([10]) – non presenta significative novità ed aperture in termini di ampliamento dell'autonomia finanziaria di entrata di Regioni ed Enti locali, la quale, anzi, sotto alcuni profili pare ulteriormente limitata, come si vedrà, dai sostanziali vincoli di destinazione impressi al gettito di alcuni tributi in relazione al finanziamento di alcune funzioni. In particolare, risulta purtroppo abbandonata la proposta innovativa, avanzata dall'AcoFF nella passata legislatura, di un ridisegno complessivo dei tributi destinati al finanziamento delle spese degli enti territoriali.

Per quanto concerne le Regioni, esso m22antiene ferma la distinzione fra tributi propri "derivati" ed "autonomi" (articolo 7). La prima categoria ricomprende tutti gli attuali tributi regionali già previsti dall'ordinamento vigente – e che sono diligentemente elencati dall'articolo 7, comma 3 ([11]) – oltre a quelli

(10) Si tratta dei seguenti principi: razionalità, coerenza e semplificazione del sistema tributario; rispetto dei vincoli posti dal diritto comunitario e dai trattati ed accordi internazionali; divieto di doppia imposizione sulla stessa base imponibile; impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo; possibilità di neutralizzare gli effetti finanziari della deducibilità rispetto ai diversi livelli di governo; esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei trib2uti riferibili ad altri livelli di governo privi di contestuale compensazione; uniformità degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e contenimento dei costi di gestione e degli adempimenti dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti; rispetto dei principi dello Statuto del contribuente; efficienza, efficacia, imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni; divieto di trattamenti agevolativi regionali e locali che si possano rivelare fattori di concorrenza dannosa; divieto di discriminazioni tra residenti e di restrizioni alle libertà economiche all'interno dello Stato; riserva di legge in materia tributaria.

(11) Si tratta dei seguenti tributi: imposta regionale sulle attività2 produttive (IRAP), addizionale regionale all'IRPEF, addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva, addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica, imposta regionale sulla benzina per autotrazione, tassa di abilitazione all'esercizio professionale, imposta regionale sulle concessioni statali dei

che potranno essere ulteriormente assegnati alle Regioni; la seconda include i tributi che le Regioni potranno istituire con propria legge sulle materie imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale e nel quadro degli anzidetti principi fondamentali di coordinamento.

Come noto, e come si è già ricordato, la distinzione si deve alla Corte costituzionale, che considera come tributi autenticamente propri ai sensi del nuovo articolo 119 della Costituzione solo quelli "autonomi", mentre riconduce quelli "derivati" alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di "sistema tributario e contabile dello Stato" *ex* articolo 117, comma 2, lettera *e)*, della Costituzione medesima. Con la conseguenza che, rispetto ai secondi – siano essi quelli previsti dall'ordinamento vigente ovvero quelli oggetto di future assegnazioni – l'autonomia regionale è solo quella consentita dalla legislazione statale. Un'autonomia che il testo in esame sembra orientato a circoscrivere fortemente, laddove (articolo 3, comma 1) prevede che: *i)* per i tributi regionali destinati al finanziamento delle funzioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettere *m)* e *p)*, della Costituzione ([12]), le Regioni non possano modificare le basi imponibili, ma solo l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni, ma nei limiti stabiliti dalla legge statale; *ii)* per gli altri tributi originati da legge statale, esse possano sì modificare liberamente le aliquote, ma le modalità di computo della base imponibile solo nei limiti stabiliti dalla legge statale.

Ancora in materia di tributi regionali, poco chiaro appare il riferimento alla possibile sostituzione dell'attuale addizionale

beni del demanio marittimo, tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, tassa regionale per il diritto allo studio universitario, tasse automobilistiche regionali, tasse sulle concessioni regionali. Tale elencazione, in ogni caso, è parzialmente problematica, specialmente laddove richiama tributi da tempo scarsamente applicati (tasse sulle concessioni regionali) o finora mai applicati a causa della mancata emanazione di provvedimenti (statali) attuativi delle disposizioni (statali) istitutive (imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili).

(12) Cfr *infra*, paragrafo 3.

regionale (nonché comunale; cfr. articolo 13) all'IRPEF con una sovrimposta. Da una parte, infatti, è noto che anche le vigenti addizionali all'IRPEF sono, in realtà, delle sovrimposte e quindi non si comprende dove stia la novità. Dall'altra, non è chiaro se ed in che modo la futura "sovrimposta" regionale all'IRPEF si sostituirà alla compartecipazione al medesimo tributo che, in modo innovativo, l'articolo 7, comma 3, assegna alle stesse Regioni. Sia nella relazione di accompagnamento che nell'articolato (articolo 8, comma 3), i riferimenti ai due cespiti (compartecipazione e addizionale/sovrimposta all'IRPEF) sono inframezzati da un'enigmatica disgiuntiva e/o.

Limiti ancora più forti sono posti all'autonomia tributaria degli enti locali, in considerazione della riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione. Per quanto l'articolo 12, commi 2 e 3, si premuri di individuare uno per uno gli attuali tributi propri comunali ([13]) e provinciali ([14]), si tratta pur sempre di tributi che, in conformità al richiamato orientamento della Corte costituzionale, sono in tutto e per tutto statali e, quindi, rimessi all'autonomia degli enti locali solo nella misura consentita dalla legge dello Stato, come del resto precisa lo stesso comma 1 della medesima disposizione appena citata, disponendo che "La legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili. Stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale". Peraltro, anche le Regioni, "nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria (…), possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti loca-

(13) Si tratta dei seguenti tributi: imposta comunale sugli immobili (ICI), imposta di scopo (articolo 1, commi 145 e seguenti della legge n. 296/2006 cit.), imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (TOSAP), tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU), addizionale comunale all'IRPE, addizionale comunale sul consumo dell'energia elettrica, addizionale comunale sui diritti di imbarco, limitatamente alla quota dei proventi spettante ai Comuni

(14) Ovvero: imposta provinciale di trascrizione (IPT), tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP), addizionale provinciale sul consumo dell'energia elettrica, tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente.

li" (articolo 12, comma 4). E quando il comma 5 dello stesso articolo 12 prevede che "Gli enti locali dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, nonché di introdurre agevolazioni, entro i limiti fissati dalle stesse leggi" si riferirà solo a quelli previsti da leggi statali oppure anche a quelli istituiti dalle Regioni (ed in questo caso, inderogabilmente o meno da parte di queste ultime)?

3. *Le regole di finanziamento*

È l'aspetto cruciale di tutto il disegno riformatore, sul quale, peraltro, i punti di vista dei diversi attori sono ancora molto distanti, in particolare fra Regioni del Nord e Regioni del Sud e, soprattutto, fra Regioni ed Enti locali.

Nel primo caso, il contrasto è fra i fautori di un modello di federalismo fiscale (tendenzialmente) competitivo (Regioni del Nord) ed i sostenitori di un modello di federalismo fiscale (prevalentemente) solidale. Come vedremo, il testo si è sforzato di trovare un compromesso, prevedendo meccanismi di finanziamento differenziati a seconda della natura delle diverse funzioni da finanziarie.

Assai più problematico il contrasto fra (tutte) le Regioni, da un lato, e gli Enti locali, dall'altro, le prime che reclamano, i secondi che recisamente rifiutano la previsione di una funzione regionale di intermediazione nella gestione dei flussi finanziari provenienti dal centro e diretti verso la periferia, e, più in generale, un significativo potere regionale di coordinamento della finanza locale.

Per le Regioni, ai sensi dell'articolo 5, i flussi finanziari sono agganciati e commisurati alle rispettive competenze legislative, concorrenti o esclusive, *ex* articolo 117 della Costituzione, indipendentemente dall'ente o livello di governo al quale sono o saranno affidate le funzioni amministrative. Dovrebbe, poi, spettare a ciascuna Regione il riparto delle risorse ad essa assegnate fra sé ed i propri Enti locali, in funzione della effettiva allocazione dei poteri di spesa; ma sul punto la discussione è a-

pertissima ed oltremodo incerta, con Province e Comuni dietro le barricate. Gli Enti locali hanno imposto l'inserimento dell'articolo 5, comma 2, che impone alle Regioni di definire, "per le materie assegnate alla loro competenza legislativa, le regole di finanziamento delle attività amministrative da esse assegnate ad altri livelli di governo, assicurando ad essi le risorse necessarie per la copertura degli oneri da sostenere per l'esercizio delle funzioni fondamentali come individuate ed allocate dalla legge statale. Lo Stato verifica il rispetto di tale disposizione ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui al secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, secondo modalità che saranno definite nei decreti legislativi (…)". Inoltre, come accennato, è stata prevista una differenziazione delle funzioni di competenza delle Regioni (e degli Enti locali) e delle correlative regole di finanziamento. Tale scelta, già puntualmente criticata in dottrina in quanto difforme dal modello costituzionale, finisce paradossalmente per comprimere la stessa autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali, imponendo loro una serie di forti vincoli nella gestione delle funzioni costituzionalmente protette([15]).

Più in generale, permane la sensazione di un sistema di finanziamento assai poco federalista, ma anzi fortemente centralizzato, in quanto basato sulla ripartizione delle risorse dal centro alla periferia e non, come invece dovrebbe avvenire, in senso inverso, e cioè con gli enti periferici più ricchi che, una volta trattenuta la quota di loro spettanza, alimentano un fondo perequativo centrale a favore di quelli più poveri, al fine di garantire a tutti i cittadini almeno le prestazioni *standard*.

Le attività regionali e le connesse spese sono classificate in

(15) Come sottolineano F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni*, in *www.astrid-online.it*, 2007, "se si considerano i vincoli in materia di spesa contenuti nel disegno di legge in relazione al finanziamento delle "funzioni fondamentali", delle prestazioni e dei servizi per i quali sono determinati dalle legge "livelli essenziali delle prestazioni", e anche, se pur ambiguamente, per i trasporti (risorse vincolate, derivanti da tributi vincolati) e si valuta il loro peso percentuale sul complesso della spesa regionale, si comprende come la norma in questione elimini, in sostanza, non solo l'autonomia di entrata ma anche quella di spesa".

quattro categorie (articolo 6):

- quelle riconducibili alla lettera *m)* dell'articolo 117, comma 2, Cost., fra le quali rientrano, per espressa previsione del comma 2 dell'articolo 6, le spese per la sanità e l'assistenza, nonché, almeno in parte, le spese per il trasposto pubblico locale, per il cui finanziamento il comma 4 impone di considerare, oltre ai costi *standard*, anche la necessità di garantire la fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale;
- quelle riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali degli Enti locali, come individuate dalla legge statale ai sensi della lettera *p)* del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione;
- quelle associate allo svolgimento di funzioni espressione delle materie nella competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, non riconducibili alle disposizioni della lettere *m)* e *p)* dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione;
- quelle finanziate con i contributi speciali *ex* articolo 119, comma 5, della Costituzione, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i relativi cofinanziamenti nazionali.

Come anticipato, per le attività e connesse spese di cui al punto *a)* (funzioni "costituzionalmente protette") è garantita la copertura finanziaria integrale, sebbene con riferimento (non alla spesa storica ma) a costi *standard* che saranno oggetto di successive determinazioni. Come si può capire, quello del distacco dalla spesa storica e della individuazione dei (parametri per la) definizione dei costi *standard* è un aspetto delicatissimo, che non potrà che riaprire il già ricordato conflitto fra Nord e Sud, al momento solo apparentemente sopito. D'altra parte, al riguardo, esiste un precedente assai poco confortante, ovvero la ben nota vicenda del d. lgs. n. 56/2000 ([16]).

In effetti, le similitudini fra i due testi normativi (quello in esame ed il d.lgs. n. 56/2000) sono notevoli ([17]). Al finanzia-

(16) In proposito, sia consentito un rinvio a M. BARBERO, *Processo al d.lgs. n. 56/2000*, in *Federalismi.it*, n. 19/2004.

(17) Come nota la Corte dei Conti nella Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni relativa all'anno 2006 (pagina 157), l'unica differenza è la modifica del

mento delle funzioni "costituzionalmente protette" il testo in esame destina, infatti, le risorse derivanti: *i)* dall'IRAP, dall'addizionale regionale all'IRPEF e dagli altri eventuali tributi regionali propri da individuare in base al principio di correlazione; *ii)* dalle compartecipazioni regionali all'IRPEF ed all'IVA; *iii)* da un fondo perequativo alimentato in prevalenza dalla fiscalità generale. Più precisamente, è previsto (articolo 8) che le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni siano determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento delle spese in una Regione. Al finanziamento delle altre Regioni concorrono le quote del fondo perequativo (articolo 9). In tal senso, la perequazione è in funzione delle (minori) capacità fiscali di alcuni territori (tutti, tranne quello della Regione più ricca), in conformità al dettato costituzionale. Tuttavia, essa opera anche in funzione di indicatori (standardizzati) di fabbisogno, in deroga alla previsione di cui all'articolo 119, comma 3, della Costituzione. Prudentemente ma un po' pilatescamente, il testo in esame, memore dell'esperienza fallimentare del d. lgs. n. 56/2000 – il quale aveva previsto una fase transitoria della durata di 13 anni, poi significativamente aumentati ad oltre 60 ([18]) – non scandisce nel dettaglio le tappe del passaggio dall'attuale al nuovo regime, limitandosi a prevedere che esso debba avvenire "con gradualità di applicazione" (articolo 10).

Anche le attività e connesse spese di cui al punto *b)* (funzioni fondamentali degli Enti locali) godono della garanzia della copertura integrale dei fabbisogni, con le stesse modalità appena illustrate (compresa la mancata previsione di un termine preciso per il distacco dalla spesa storica ed il transito verso il nuovo regime), salvo un solo, ma assai rilevante aspetto: mentre per i Comuni di medio-piccole dimensioni le relative risorse transitano attraverso i bilanci regionali ([19]), per gli altri Enti lo-

meccanismo perequativo, nel testo in esame, a differenza che nel d.lgs. n. 56/2000 cit., frutto di una "somma di risultati parziali e non più di un meccanismo unico".

(18) A seguito della novella introdotta dall'articolo 1, commi 319 e seguenti, della legge n. 266/2005 (Legge finanziaria statale per il 2006).

(19) E, ai sensi dell'articolo 9, comma 5, devono essere "integralmente distribuite da

cali (Comuni medio-grandi, Province e, quando saranno istituite, Città metropolitane) il finanziamento è assicurato direttamente dallo Stato, anche se con meccanismi apparentemente simili (l'articolo 11, comma 3, prevede il ricorso a "compartecipazioni e fondi perequativi"). Saranno i decreti delegati a precisare le relative soglie dimensionali, basandosi sul criterio demografico. Tale disciplina, oltretutto assai lacunosa, è il frutto del tentativo (in gran parte fallito) di conciliare le già ricordate posizioni antitetiche di Regioni ed Enti locali intorno alla definizione del ruolo delle prime nei confronti dei secondi. La soluzione prospettata, tuttavia, è priva di qualsiasi appiglio al testo costituzionale, che non discrimina gli Enti locali a seconda della loro dimensione – a meno di voler proporre un'improbabile interpretazione estensiva dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione – e riflette una "non scelta" fra un modello di finanza pubblica (come quello attuale) di tipo stato-centrico ed uno articolato su due livelli di coordinamento (Stato-Regioni e Regioni-Enti locali), più simile a quello proprio delle Regioni speciali. Non sorprende, pertanto, che essa sia stata bocciata da entrambe le parti della contesa ([20]). Si tratta, quindi, di un'altra ipoteca sul futuro percorso di attuazione del federalismo fiscale, anche se in questo caso una soluzione alternativa dovrà verosimilmente essere trovata prima dell'approvazione della legge-delega e non potrà essere procrastinata alla fase di stesura dei decreti delegati.

Le attività e connesse spese di cui al punto *c)* sono finanziate: *i)* con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale all'IRPEF e/o dal gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF (articolo 8, comma 3, cit.); *ii)* con quote dedicate del fondo perequativo (articolo 9,

---

ciascuna Regione ai Comuni del proprio territorio nello stesso esercizio finanziario in cui affluiscono al bilancio della Regione".

(20) Cfr al riguardo le considerazioni critiche espresse nel *Documento di Legautonomie sul disegno di legge delega sul federalismo fiscale* del 26 luglio 2007. In dottrina, cfr. F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni,* cit.

comma 6). Il valore dell'aliquota di equilibrio è stabilito al livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo degli attuali trasferimenti, che vengono contestualmente soppressi. Il riparto delle quote del fondo perequativo avviene in base a parametri di capacità fiscale per abitante e ad indicatori di dimensione demografica. In questo caso, pertanto, le minori esigenze di uniformità non impongono la garanzia della copertura integrale dei costi, così come, per le stesse ragioni, si prevede che il criterio di finanziamento basato sulla spesa storica debba essere superato in (soli) cinque anni (articolo 10, comma 2).

Infine (fattispecie di cui al punto *d)*) gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione sono finanziati con: *i)* contributi speciali dal bilancio dello Stato, i quali confluiscono, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni. Trattasi, pertanto (e come ampiamente argomentato anche dalla Corte costituzionale([21])), di risorse vincolate nella destinazione, anche se i relativi obiettivi e criteri di utilizzazione devono essere definiti sentita la Conferenza unificata; *ii)* con i finanziamenti dell'Unione europea; *iii)* con i relativi cofinanziamenti nazionali, per i cui oneri, peraltro, non vengono neppure abbozzate possibili forme di copertura. È espressamente prevista la soppressione di tutti gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità e la loro riconduzione nell'ambito del finanziamento ordinario. Chissà se tale previsione, laddove fosse approvata, riuscirà a fermare l'emorragia di fondi statali settoriali e vincolati in materie di competenza regionale che ogni anno viene generata dalla legge finanziaria dello Stato, con conseguenti strascichi contenziosi davanti alla Corte costituzionale?

Per quanto concerne gli Enti locali i meccanismi finanziari sono ovviamente agganciati e commisurati alle funzioni ammi-

(21) Cfr. *supra,* nota 6.

nistrative loro spettanti. Si tratta, in modo altrettanto ovvio, delle funzioni attualmente esercitate (cfr. anche l'articolo 15, comma 1), in attesa che il cd. "Codice delle Autonomie" ridefinisca la nuova mappa delle competenze. Tale interpretazione trova conferma nella disposizioni che impongono a Stato e Regioni, ciascuno nell'ambito delle materie di proprie competenza legislativa, di farsi carico del finanziamento delle nuove funzioni amministrative che verranno attribuite agli Enti locali in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione (artt. 11, comma 3, e 16, comma 2). Le risorse tributarie e tariffarie (articolo 12 cit.) sono integrate mediante le erogazioni a carico di due distinti fondi perequativi istituiti nel bilancio dello Stato, di cui uno a favore delle Province ed uno a favore dei Comuni (articolo 15) Si tratta, peraltro, dei soli Comuni medio-grandi, poiché, come detto, il finanziamento degli altri è intermediato dalle Regioni. Tuttavia, non è chiaro se ciò riguardi sono le funzioni fondamentali (come sembra disporre l'articolo 6, comma 1, lettera *b)* cit.), oppure tutte le funzioni (come sembra implicare l'articolo 15 cit.). L'importo di ciascun fondo è fissato inizialmente in misura pari allo storico dei trasferimenti ordinari in favore di Comuni ([22]) e Province, sia di parte corrente che di parte capitale. Per i Comuni affluisce, altresì, al fondo perequativo la compartecipazione all'IRPEF, ivi compresa la sua variazione annuale. Nell'ultima versione del testo non è più previsto alcun incremento annuale dei fondi, che in una versione precedente era invece parametrato ad un saggio pari al tasso di inflazione programmato aumentato di un punto.

Come per le Regioni, anche per Comuni e Province il riparto dei fondi è legato, oltre che ad indicatori di capacità fiscale, anche ad indicatori di fabbisogno.

Più precisamente, esso avviene in base a: *i)* un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra un valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e un valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di

(22) Per i Comuni, tale disposizione è più favorevole di quella contenuta nella prima versione del testo, che commisurava il fondo perequativo alla differenza tra lo storico dei trasferimenti ed il gettito dell'addizionale comunale all'IRPEF.

applicazione generale; *ii)* uno schema di perequazione della capacità fiscale, peraltro neppure abbozzato. Altra anomalia deriva dal fatto che anche il riparto delle risorse di parte capitale avvenga in funzione di un indicatore di fabbisogno calcolato su dati relativi alle sole spese di parte corrente ([23]).

4. *Il coordinamento finanziario*

Al riguardo, oltre alla (solita, inevitabile ma finora sterile) enfasi sui percorsi di armonizzazione contabile quale indispensabile presupposto per un'efficace azione di monitoraggio ([24]), l'articolo 3 si segnala per la previsione di uno nuovo strumento, certamente interessante sul piano teorico-astratto, ma sulla cui concreta fattibilità è lecito nutrire più di un dubbio, specialmente per ciò che concerne la sua tempistica, che male pare conciliarsi con quella degli attuali lavori parlamentari, di fatto imponendo una sorta di problematica anticipazione della sessione di bilancio ad una fase addirittura antecedente alla presentazione e discussione del documento di programmazione economico-finanziaria. Si tratta, infatti, di un collegato alla manovra finanziaria statale, che dovrebbe provvedere ad assicurare il "coordinamento dinamico" delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed Enti locali.

Esso dovrebbe essere presentato annualmente dal Governo alle Camere sotto forma di disegno di legge allegato al DPEF, previa una fase di concertazione con la Conferenza unificata da iniziare entro il mese di aprile, per essere discusso ed approvato tassativamente prima della chiusura della sessione di bilancio. Con le stesse modalità dovrebbe essere anche fissato il concor-

(23) La prima versione, in effetti, differenziava i criteri di riparto, rispettivamente, per le risorse correnti e per quelle in conto capitale, per le quali ultime era previsto il riferimento a soli indicatori di fabbisogno, calcolati in relazione alle differenti dotazioni di infrastrutture.

(24) In teoria, nel testo in commento è prevista, innovativamente, la possibilità di sanzioni per i casi di "mancato rispetto della standardizzazione dei bilanci", ma si tratta di una previsione assai generica e, quindi, poco credibile.

so di ciascun livello di governo agli indicatori rilevanti per l'osservanza dei vincoli comunitari, indicazioni, queste, che il DPEF dovrebbe poi recepire formalmente. Dall'ultima versione del testo sono scomparse le disposizioni che riguardavano specificamente i saldi-obiettivo in termini disavanzo e di debito per Regioni ed Enti locali ([25]), mentre sono rimaste quelle che prevedono meccanismi di sanzione commisurati all'entità dello scostamento tra obiettivi programmati e risultati realizzati. In particolare, è previsto un sistema di sanzioni efficaci ed effettive per gli enti inadempienti e di incentivi per gli enti virtuosi. Le sanzioni potranno implicare l'incremento automatico delle entrate tributarie ed *extra*-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi, nonché, nei casi di estrema gravità, lo scioglimento degli organi degli enti inadempienti. Si è già accennato alla questione relativa al problematico inquadramento del potere regionale di coordinamento finanziario nei confronti degli Enti locali, con la diatriba, ancora irrisolta, fra questi ultimi e le stesse Regioni. Come detto, nel testo in commento, rispetto alle versioni precedenti, è stata in gran parte corretta l'originaria impostazione "filo-regionalista", accogliendo molte delle rivendicazioni degli Enti locali, o almeno di quelli medio-grandi. Sono, tuttavia, rimaste due disposizioni che presuppongono quel ruolo di coordinamento delle Regioni tanto vivacemente contestato. Si tratta, in primo luogo, dell'articolo 2, comma 1, lettera *i)*, per il quale, "al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica predeter-

(25) In particolare, era previsto che, per ciascuna Regione ed Ente locale, il saldo complessivo del bilancio preventivo e del conto consuntivo, definito come differenza tra entrate finali e spese finali, non potesse presentare, se non occasionalmente, valori negativi, comunque mai superiori al livello della spesa per investimenti diretti di natura non finanziaria e mai superiore ad un limite prestabilito. Quanto al debito, era consentito per finanziamento dei soli investimenti diretti di natura non finanziaria ed in ogni caso si prevedeva che la durata massima di ogni singolo prestito non potesse superare i 20 anni e che, per ciascun ente, gli oneri del servizio del debito (quote interessi + quote capitali) dovessero essere inferiori a percentuali prestabilite di alcune entrate di natura tributaria.

minati, possono adattare, previa intesa in sede di Consiglio delle autonomie locali, per gli enti locali del territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti" in ciascuna di esse. Tale previsione sembra preludere ad una sorta di "regionalizzazione" dei vincoli di finanza pubblica e, quindi, dei relativi strumenti di coordinamento, primo fra tutti il Patto di stabilità interno (peraltro, singolarmente, mai menzionato né da questa né da altre disposizioni), similmente a quanto già oggi accade per le Regioni a statuto speciale ([26]).

La seconda disposizione è quella di cui all'articolo 15, comma 8, ai sensi della quale "Le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e previa intesa in sede di Consiglio delle autonomie locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spese corrente standardizzata e delle entrate standardizzate (…), nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri" in tal modo definiti. In sostanza, si consente a ciascuna Regione, con la descritta procedura concertata, di adattare gli schemi perequativi relativi agli Enti locali compresi nel proprio territorio alle peculiari esigenze di ciascuno, operando anche in tal caso (così come nel precedente) come una sorta di "camera di compensazione".

Come tali disposizioni (ed in particolare la seconda), laddove siano mantenute nel testo finale, possano conciliarsi con la nuova impostazione della delega, e con il descritto assetto duale che essa prospetta per la finanza locale, è questione assai complessa, che spetterà ai lavori parlamentari ed, eventualmente, ai futuri decreti delegati risolvere.

---

(26) In proposito, cfr, volendo, M. BARBERO, *Un patto di stabilità interno su scala regionale? L'esperienza delle Regioni a Statuto speciale (e delle Province autonome)*, in *Federalismi.it*, n 12/2004. In argomento, si veda anche E. BUGLIONE, *La finanza*, in ISSIRFA (a cura di), *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, 2007.

5. *Le pagine (ancora) bianche*

5.1. *Le autonomie speciali*

Il testo presentato dal Governo non modifica l'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale, delle Province Autonome e dei rispettivi Enti locali([27]): quanto sopra descritto, pertanto, riguarda esclusivamente le Regioni a statuto ordinario ed i relativi Enti locali.

Nella prima versione, invero, era contenuta una disposizione che, sulla scia di quanto previsto dall'articolo 1, comma 661, della legge n. 296/2006 cit., mirava a garantire il concorso delle Autonomie speciali al riequilibrio della finanza pubblica complessiva. Essa prevedeva che ai bilanci delle Regioni speciali venisse addebitata una frazione della spesa per interessi sul debito pubblico corrispondente all'incidenza dei proventi delle compartecipazioni al gettito tributario di ciascuna Regione sul totale del gettito dei tributi erariali. A regime, tale addebito avrebbe dovuto tradursi in una riduzione della quota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali. Inoltre, le Regioni speciali con livelli di reddito *pro-capite* superiore alla media nazionale erano escluse dal riparto dei fondi assegnati da leggi dello Stato.

Tale disposizione, fortemente osteggiata dai rappresentanti delle Autonomie speciali, è stata successivamente ritirata dal Governo e la definizione delle modalità del concorso delle stesse agli obiettivi nazionali di finanza pubblica è stata rinviata a successivi accordi bilaterali. In particolare, l'articolo 18 prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome concorrano agli obiettivi di perequazione e solidarietà ed ai di-

(27) Secondo F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni* cit., "il tema del finanziamento delle Regioni speciali è (…) affrontato nel d.d.l. con (…) disposizioni (…) che regolano il tema della transizione senza ancorarla ai principi generali di attuazione del federalismo fiscale e, conseguentemente, a un sistema di riferimento vincolante nelle modalità e nei tempi".

ritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi Statuti da definire, con procedure previste dagli Statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi delegati.

A tal fine, si dovrà tenere conto: *i)* della dimensione della finanza di ciascuna Regione o Provincia rispetto alla finanza pubblica complessiva; *ii)* delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri – anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro-capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi – rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle Regioni e degli Enti locali.

5.2. *Le Città metropolitane*

L'unico riferimento specifico ai "Godot" del sistema istituzionale italiano è contenuto nell'articolo 17 del testo in commento, laddove si detta altresì la disciplina relativa all'ordinamento finanziario di Roma Capitale. Il comma 3, in particolare, prevede che "Al finanziamento delle Città metropolitane si provvede secondo i principi e i criteri indicati dalla presente legge, previa individuazione delle funzioni alle stesse attribuite". Il rispettivo regine finanziario, pare di intuire, dovrebbe essere assimilabile a quello delle Province e dei Comuni medio-grandi.

Per saperne di più (quali tributi? Quali compartecipazioni? Quali e quante risorse perequative? Quali rapporti finanziari con Regioni, Province e Comuni? ecc.), non resta che attendere che il c.d. "Codice delle Autonomie" precisi finalmente la struttura e la collocazione istituzionale del nuovo livello di governo.

Anche tale partita, pertanto, sarà effettivamente giocata in sede di definizione dei decreti delegati.

5.3. *Il regionalismo differenziato*

Stranamente, il testo approvato "in prima lettura" dal Governo non citava mai, nemmeno di sfuggita, l'articolo 116, comma 3, della Costituzione, disposizione che, come noto, consente, attraverso una complessa procedura di concertazione interistituzionale, l'attivazione di forme di regionalismo differenziato, attraverso l'assunzione, da parte delle Regioni, di maggiori competenze in materie di legislazione concorrente o addirittura di legislazione statale esclusiva ([28]).

La singolarità di tale lacuna derivava dal fatto che, per il finanziamento delle spese correlate al regionalismo differenziato, il citato articolo 116, comma 3, richiama esplicitamente i "principi di cui all'articolo 119" della Costituzione. Non può sfuggire, pertanto, l'opportunità di (almeno) abbozzare qualche ipotesi di coordinamento fra le due fattispecie, definendo un modello di federalismo fiscale sufficientemente flessibile da poter essere adattato a possibili assetti di competenze a geometria variabile, senza rinviare l'intera disciplina dei meccanismi di finanziamento delle maggiori competenze devolute alle Regioni alle singole leggi di recepimento ed attuazione delle intese fra queste ultime e lo Stato.

Al contrario, la rilevata, inevitabile interazione fra tali meccanismi e quelli (per così dire) "ordinari" impone la definizione di uno schema di finanziamento unitario, anche se, come detto, in grado di adattarsi ai vari e mutevoli ordini delle competenze. A favore di tale soluzione, depongono due ulteriori considerazioni: *i)* da un alto, alcune Regioni hanno già attivato la procedura per ottenere le maggiori competenze ([29]); *ii)* alcuni autorevoli esponenti governativi hanno più volte sottolineato, se non

(28) Sul tema in generale, cfr L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, 2000. Sull'articolo 116, comma 3, della Costituzione in particolare cfr, *ex multis*, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle Autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, 2003.

(29) Si tratta, soprattutto, delle Regioni Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto. Sul punto, con particolare riguardo ai casi lombardo, piemontese e veneto, si veda L. VIOLINI, *Editoriale. Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, di prossima pubblicazione in *Le Regioni*.

addirittura la pregiudizialità dell'attuazione del federalismo fiscale rispetto a quella del regionalismo differenziato (sostenuta, peraltro, dalla prevalente dottrina ([30])), almeno la necessità che i due percorsi procedano di pari passo ([31]).

Ciò spiega l'introduzione, nel testo definitivamente licenziato dal Governo poco prima della pausa estiva, di un articolo 17-*bis*, rubricato "Attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione". Esso – erroneamente inserito nel Capo V "Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome" – riguarda, in realtà, le Regioni ordinarie che intendano intraprendere l'*iter* di specializzazione previsto dalla succitata disposizione costituzionale.

A prima vista, pertanto, parrebbe essere stata colmata la lacuna del testo originario in precedenza evidenziata e stigmatizzata. In realtà, il Governo non ha operato alcuna scelta, limitandosi a porre il problema ([32]) e rinviandone la soluzione alle future leggi di recepimento delle intese fra Stato e Regioni.

Il richiamato articolo 17-*bis*, infatti, dispone che "Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni (ordinarie), si provvede, altresì, all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, che devono derivare da tributi propri o da compartecipazioni a tributi erariali riferiti al territorio regionale, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e tenuto conto delle esigenze di perequazione in favore dei territori con minore capacità fiscale". Una formulazione evidentemente parziale e frettolosa ([33]), che non sottende alcuna scelta effettiva circa le modalità di finan-

(30) Cfr, ad esempio, A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, n. 22/2006

(31) Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni dei Ministri Chiti e Lanzillotta riportate da *Il Corriere della Sera* del 30 luglio 2006.

(32) Solo per questo (limitato) aspetto, la correzione di rotta del Governo è stata positivamente valutata da alcuni esponenti regionali.

(33) Non è, quello citato, l'unico caso in cui emerge una certa approssimazione del testo in esame. Al riguardo, cfr *amplius* V. CERULLI IRELLI, *Sul "federalismo fiscale" (prime provvisorie osservazioni)*, in *www.astrid-online.it*, 2007.

ziamento del regionalismo differenziato ([34]).

In proposito, si azzardano alcune modeste considerazioni ([35]).

Il rinvio, operato dall'articolo 116, comma 3, all'articolo 119 della Costituzione preclude il ricorso a trasferimenti settoriali specifici a carico del bilancio dello Stato. Tale soluzione, d'altra parte, oltre a perpetuare intollerabilmente assetti tipici della finanza derivata, non trova alcun aggancio esplicito nel nuovo testo costituzionale. Gli strumenti di finanziamento che l'articolo 119 della Costituzione individua sono, infatti e come noto, i tributi (regionali) propri, le compartecipazioni (regionali) al gettito di tributi erariali riferibile al territorio (di ciascuna Regione) ed il fondo perequativo. Porre gli oneri finanziari relativi al regionalismo differenziato a carico del fondo perequativo, oltre a parzialmente snaturare le finalità di tale strumento, rischierebbe di indebolire la solidarietà interregionale, condizionando il processo di redistribuzione delle risorse necessario per avvicinare le differenti capacità fiscali dei territori alla scelte delle singole Regioni.

Rimangono, quindi, i tributi propri e le compartecipazioni.

La prima soluzione, pure sostenuta da autorevole dottrina([36]), presenta rilevanti criticità: *i)* in primo luogo, rischia di circoscrivere alle sole Regioni con capacità fiscale superiore alla media la possibilità di attuare il regionalismo differenziato; *ii)* in secondo luogo, potrebbe introdurre pericolosi elementi di

(34) Recentemente i *mass media* hanno dato notizia di una bozza di disegno di legge attuativo dell'articolo 116, comma 2, della Costituzione predisposto dal Ministro per gli affari regionali e da esso trasmesso alla Presidenza del Consiglio (cfr M. GASPARINI, *Federalismo con il turbo*, in *Italia Oggi*, 20 settembre 2007). Il relativo testo non è ancora stato diffuso, ma dalle anticipazioni giornalistiche si apprende che esso dovrebbe fissare "le competenze e i passaggi procedurali necessari alla definizione dell'intesa" fra Stato e Regioni interessate alla devoluzione delle maggiori competenze. Al momento, peraltro, non è dato conoscere il tenore delle eventuali disposizioni relative alle modalità di finanziamento di tali competenze, né degli eventuali meccanismi di raccordo con il disegno di legge attuativo dell'articolo 119 della Costituzione qui commentato.

(35) Cfr, *amplius*, A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione,* cit.

(36) P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni,* n. 6/2001.

spiccata competitività nell'assetto del federalismo fiscale italiano; *iii)* si scontra con la mancanza di basi imponibili libere e con l'esigenza di contenere la pressione fiscale a livello regionale e locale; *iv)* pone l'onere del finanziamento prevalentemente a carico delle Regioni, escludendo o limitando il doveroso concorso da parte dello Stato.

La soluzione preferibile è, pertanto, quella di ricorrere all'introduzione di compartecipazioni regionali al gettito di tributi erariali con aliquote differenziate, flessibili e modulabili, in funzione delle diverso e variabile assetto delle competenze ([37]). Ovviamente, laddove le compartecipazioni alimentino, anche solo parzialmente, i trasferimenti perequativi – come pare prevedere, almeno in parte, il testo in esame – occorrerà tenere adeguatamente conto dell'impatto delle maggiori aliquote connesse al decentramento delle ulteriori competenze.

Il fabbisogno sulla base del quale determinare l'aliquota maggiorata di compartecipazione non potrà che essere rappresentato, almeno inizialmente, dal costo sostenuto dallo Stato in corrispondenza delle competenze da trasferire ([38]). Almeno in prima battuta, un utile riferimento operativo potrà essere ricavato dalle banche dati relative alle spesa pubblica regionalizzata.

6. *Conclusioni (necessariamente provvisorie)*

Come si è sottolineato fin dall'introduzione, la ripresa (ma sarebbe più corretto dire l'avvio concreto) del percorso legislativo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione rappresenta senza dubbio una buona notizia.

Il pregio maggiore del testo qui brevemente analizzato risiede nel suo carattere fortemente operativo, che lo differenzia da molte delle proposte formulate negli anni scorsi, le quali (con la sola, rilevante e qui già rilevata, eccezione rappresentata dalla proposta dell'AcoFF) presentavano un carattere ed un interesse

(37) Conforme A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota,* cit.
(38) Cfr ancora A. ZANARDI, *op. cit*.

puramente accademici.

Si tratta, tuttavia, almeno allo stato attuale, di una mera ipotesi di lavoro, in considerazione sia dell'incompletezza (e, talora, della approssimazione) dei suoi contenuti, in questa sede solo parzialmente evidenziate, sia, soprattutto, della persistente mancanza di un disegno politico condiviso da tutti i livelli di governo per l'attuazione del federalismo fiscale.

Sotto il primo profilo, peraltro, ossia per quanto concerne di aspetti di carattere più prettamente tecnico, il testo potrà certamente essere migliorato nel corso dell'esame da parte del Parlamento. Del resto, come si è visto, molte scelte saranno inevitabilmente rinviate ai decreti delegati e, quindi, ulteriori interventi migliorativi saranno possibili anche in quella sede.

Assai più preoccupanti paiono, invece, le difficoltà di ordine politico. Le recenti, forti tensioni fra Regioni ed Enti locali hanno messo parzialmente in ombra quelle interne al fronte regionale – ovvero soprattutto, da un lato, fra Regioni ordinarie e Regioni speciali, dall'altro fra Regioni del Nord e Regioni del Sud – le quali, tuttavia, anche se al momento latenti, rimangono assai aspre e problematiche.

I sintomi di questa persistente crisi non mancano: basti pensare al fenomeno della cd. "secessione" dei Comuni ([39]), alle fughe in avanti dei nascenti regionalismi differenziati ([40]) e alle proposte solitarie di attuazione di modelli spinti di federalismo fiscale ([41]).

Sono tutte questioni che il disegno di legge qui analizzato non affronta, se non parzialmente, ma che prima o poi dovranno essere risolte.

(39) Sul quale, cfr A. FERRARA, *Questione settentrionale. Dalla grande alla piccola secessione: la migrazione territoriale dei Comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 15/2007, G.M. SALERNO, *Le Regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: un questione da affrontare*, in *Federalismi.it*, n. 12/2007, nonché, volendo, M. BARBERO, *Enti locali in fuga: questioni di "forma" e di "sostanza"*, in *Federalismi.it*, n. 9/2007.

(40) Cfr *supra* paragrafo 5.3 e nota 29.

(41) In particolare, la Regione Lombardia ha presentato al Parlamento una formale proposta, accurata ed interessante, di attuazione del federalismo fiscale (Proposta di legge al Parlamento n. 0040, "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 19 giugno 2007).