

XVI legislatura

**A.S. 1117:  
"Delega al Governo in materia di  
federalismo fiscale, in attuazione  
dell'articolo 119 della Costituzione"**

Novembre 2008  
n. 8



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **Consigliere addetto al Servizio**

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

# INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPO I (CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO) .....</b>	<b>2</b>
<i>Articolo 1 (Ambito d'intervento).....</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 2 (Oggetto e finalità).....</i>	<i>2</i>
<i>Articolo 3 (Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale).....</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 4 (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica).....</i>	<i>6</i>
<b>CAPO II RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI.....</b>	<b>8</b>
<i>Articolo 5 (Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali) .....</i>	<i>8</i>
<i>Articolo 6 (Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento) .....</i>	<i>11</i>
<i>Articolo 7 (Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni) .....</i>	<i>24</i>
<i>Articolo 8 (Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni).....</i>	<i>27</i>
<b>CAPO III (FINANZA DEGLI ENTI LOCALI).....</b>	<b>30</b>
<i>Articolo 9 (Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane).....</i>	<i>30</i>
<i>Articolo 10 (Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia tributaria degli enti locali).....</i>	<i>32</i>
<i>Articolo 11 (Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali).....</i>	<i>34</i>
<b>CAPO IV (FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE) .....</b>	<b>37</b>
<i>Articolo 12 (Finanziamento delle città metropolitane).....</i>	<i>37</i>
<i>Articolo 13 (Finanziamento e patrimonio di Roma capitale) .....</i>	<i>38</i>
<b>CAPO V (INTERVENTI SPECIALI).....</b>	<b>39</b>
<i>Articolo 14 (Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione).....</i>	<i>39</i>
<b>CAPO VI COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO.....</b>	<b>40</b>
<i>Articolo 15 (Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di Governo).....</i>	<i>40</i>

<b>CAPO VII PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI .....</b>	<b>43</b>
<i>Articolo 16 (Patrimonio di comuni, province, Città metropolitane e regioni) ....</i>	<i>43</i>
<b>CAPO VIII NORME TRANSITORIE E FINALI .....</b>	<b>45</b>
<i>Articolo 17 (Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni) .....</i>	<i>45</i>
<i>Articolo 18 (Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali).....</i>	<i>47</i>
<i>Articolo 19 (Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni) .....</i>	<i>50</i>
<b>CAPO IX (OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETÀ PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME).....</b>	<b>51</b>
<i>Articolo 20 (Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome) .....</i>	<i>51</i>
<b>CAPO X (SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI) .....</b>	<b>53</b>
<i>Articolo 21 (Salvaguardia finanziaria) .....</i>	<i>53</i>

## **PREMESSA**

Il presente documento effettua una disamina del testo dell'A.S. 1117 con riferimento al consueto canone della conformità dell'art. 81 della Costituzione, come pure però con riferimento a profili finanziari più ampi.

Il testo è accompagnato da una relazione tecnica, ma quest'ultima prende in considerazione i soli oneri connessi agli articoli 3 e 4.

La presente trattazione intende pertanto, anche sulla scorta dell'ampio dibattito dottrinale in corso, offrire alcuni elementi di esame dei profili finanziari del testo, avuto particolare riguardo, come è ovvio, alla sua coerenza con i dettami costituzionali nella materia, pur partendo dall'assunto che solo in sede di esame degli schemi di decreti legislativi potranno essere valutati più in concreto gli aspetti finanziari del provvedimento.

**CAPO I**  
**(CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO**  
**FINANZIARIO)**

*Articolo 1*  
*(Ambito d'intervento)*

La disposizione elenca sinteticamente gli ambiti di intervento del presente disegno di legge, che costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ed è finalizzato ad assicurare autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, città metropolitane e regioni.

**La RT** non si occupa della norma.

Le osservazioni in merito sono sviluppate a proposito dei successivi articoli.

*Articolo 2*  
*(Oggetto e finalità)*

Il comma 1 delega il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del presente disegno di legge, uno o più decreti legislativi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione per assicurare l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, città metropolitane e regioni.

Il comma 2 indica i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega. Tra gli altri si prevedono:

autonomia e responsabilizzazione di tutti i livelli di governo; attribuzione di risorse alle regioni e agli enti locali secondo il principio della territorialità e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; superamento graduale della spesa storica a favore del fabbisogno standard (per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e per le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane) e della perequazione della capacità fiscale (per le altre funzioni); esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto; tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio; previsione che la legge regionale può istituire tributi regionali e locali e determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare; facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali; esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; previsione di modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo e accesso diretto alle anagrafi e alle altre banche dati utili per le attività di gestione dei tributi; meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi e sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari e per la mancata garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni o esercizio delle funzioni fondamentali; previsione di una adeguata flessibilità fiscale su più tributi con base imponibile stabile e distribuita uniformemente sul territorio nazionale in modo tale da consentire a tutte le regioni e gli enti locali di finanziare il livello della spesa non riconducibile ai livelli essenziali e

alle funzioni fondamentali; coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale; riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla maggiore autonomia di entrata di regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento.

Il comma 3 delinea l'iter degli schemi di decreto delegato al fine della loro emanazione.

Il comma 4 prevede una attività collaborativa tra i diversi livelli di governo per l'emanazione dei decreti legislativi.

Il comma 5 consente l'emanazione di decreti legislativi correttivi o integrativi.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, essendo la maggior parte dei principi e criteri direttivi indicati dal comma 2 sviluppati nei successivi articoli del disegno di legge, si rinvia alle osservazioni ivi formulate.

In questa sede occorre rilevare, a livello generale, che il provvedimento in oggetto provvede ad individuare le linee-guida per l'attribuzione di risorse autonome in favore delle autonomie sub-centrali senza però definire in misura precisa le funzioni che, a legislazione vigente, tali risorse sono destinate a finanziare. Si tratta di un punto che merita un approfondimento, potendosi ritenere logicamente che dovrebbero essere le risorse a seguire le funzioni e non viceversa, in maniera tale da poter calibrare l'entità del



finanziamento in base agli effettivi compiti svolti dagli enti in questione<sup>1</sup>.

In merito alla lettera m), ove si prevede la definizione delle modalità che assicurino l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca dati, andrebbe chiarito se non si possano determinare oneri a carico della SOGEI S.p.A., società interamente partecipata dallo Stato.

### ***Articolo 3***

#### ***(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)***

Il comma 1 istituisce una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale composta da rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo. Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati.

Il comma 2 attribuisce alla Commissione competenza in materia di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario degli enti territoriali.

Il comma 3 attribuisce alla Commissione il compito di adottare la disciplina procedurale dei propri lavori.

Il comma 4 dispone la cessazione della Commissione in corrispondenza dell'entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 3.

---

<sup>1</sup> Cfr., in proposito, la Nota di lettura n. 57, XV legislatura, di questo Servizio.

**La RT** conferma che gli oneri derivanti dall'istituzione e funzionamento della Commissione sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati nella Commissione stessa. Provvedendosi con gli ordinari stanziamenti di bilancio, quindi, non appaiono necessari ulteriori stanziamenti per fare fronte al funzionamento della Commissione e ove necessario e nei limiti delle disponibilità, saranno utilizzati gli stanziamenti esistenti nei capitoli di bilancio inerenti al funzionamento di organi collegiali.

**Al riguardo**, si osserva che gli oneri posti a carico dei soggetti istituzionali rappresentati, oltre a quelli direttamente connessi alla partecipazione alle sedute della Commissione (missione, vitto, alloggio, diaria), sembrano ravvisabili in quelli per l'individuazione e funzionamento di una sede di riunione e delle connesse risorse strumentali e umane necessarie. Sul punto, atteso che l'istituzione e il funzionamento della Commissione rappresentano una nuova previsione legislativa, andrebbero chiarite le risorse presenti a legislazione vigente destinabili allo scopo e l'eventuale criterio di ripartizione delle spese ritenute comuni e non direttamente riferibili ai soggetti istituzionali coinvolti.

#### *Articolo 4*

#### *(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)*

La norma prevede che nell'ambito della delega sia istituita una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

costituita da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. Tra l'altro la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, alla determinazione delle procedure per l'accertamento degli eventuali scostamenti dai suddetti obiettivi, alla promozione dell'attivazione degli interventi per il rispetto di tali obiettivi e vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità e sul rispetto dei meccanismi sanzionatori. Inoltre la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo e ne verifica l'applicazione, assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali e della congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie. Infine la Conferenza propone al Governo gli indirizzi generali in materia di politica dei redditi di lavoro pubblico e di gestione del personale.

**La RT** afferma che agli oneri derivanti dalla norma si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio. In particolare, non appaiono necessari ulteriori stanziamenti per fare fronte al funzionamento della Conferenza e ove necessario e nei limiti delle disponibilità, saranno utilizzati gli stanziamenti esistenti nei capitoli di bilancio inerenti al funzionamento di organi collegiali

**Al riguardo,** nel ribadire quanto già osservato al precedente articolo 3 e nel segnalare l'assenza di una previsione circa la titolarità degli eventuali oneri discendenti dalla norma, andrebbero fornite maggiori delucidazioni circa i soggetti istituzionali cui attribuire gli eventuali oneri e le risorse destinate allo scopo.

**CAPO II**  
**RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI**

*Articolo 5*

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

Le norme stabiliscono che le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in grado di finanziare - come specificato dalla **lettera a)** - le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente.

In particolare, la **lettera b)** distingue, ma indicandoli come "tributi propri derivati", il novero dei prelievi fiscali istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni, dalle aliquote riservate alle regioni a valere di base imponibili erariali (cd. compartecipazione) ed i tributi propri, disciplinati autonomamente dalle regioni in relazione a presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

La **lettera c)** prevede che, per una parte "rilevante" dei tributi di cui al numero 1 e 2, le regioni possano modificare le aliquote e disciplinare detrazioni esenzioni etc., nei limiti stabiliti dalla legislazione statale.

La **lettera d)** definisce i parametri metodologici da applicarsi al principio di territorialità dei tributi, sia per l'attribuzione alle regioni del gettito istituito con legge dello Stato che nella compartecipazione delle medesime ai tributi erariali.

La **lettera e)** stabilisce infine che il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

**Al riguardo,** va anzitutto segnalato che la stessa relazione illustrativa indica nel principio della "territorialità" nell'attribuzione dei gettiti alle regioni uno dei profili salienti del nuovo impianto di federalismo fiscale, dal momento che solo attraverso tale transizione sarebbe possibile sviluppare, sia a livello regionale che locale, un'ordinata responsabilizzazione degli enti nella gestione dei bilanci e la stessa possibilità di adottare di politiche economiche differenziate secondo le proprie esigenze.

Il principio della territorialità nella attribuzione dei gettiti, sia per la componente derivata dai tributi erariali di cui alla lettera *b)*, punti 1) e 2), che per quella della fiscalità propria di cui al punto 3), è assicurato che si svolga nella garanzia di una contestuale riduzione della imposizione fiscale statale.

Dal punto di vista della tecnica normativa, appare evidente che l'articolo in esame si limita ad individuare l'ambito dell'esercizio dell'autonoma potestà tributaria da parte delle regioni, non andando oltre la definizione dei criteri e parametri entro cui essa dovrà esercitarsi; pertanto, un esame dei profili finanziari non potrà che essere effettuato che in sede di decreti delegati.

Tale ambito definisce pertanto il campo in cui potrà concretamente svolgersi l'autonomia legislativa regionale in tema di istituzione di "tributi propri", là dove la lettera *b)*, punto 3), prevede

che le regioni potranno istituire con legge tali tributi, ma solo in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale<sup>2</sup>.

La questione può rivestire interesse dal momento che l'ambito entro cui le regioni potranno concretamente porre in esercizio il proprio autonomo potere di imposizione dei tributi costituirà, in qualche misura, anche lo spazio entro cui esse potranno concretamente operare le proprie scelte di politica fiscale, in ragione di specifici obiettivi di intervento nell'ambito delle funzioni "altre", rispetto a quelle interamente "perequate" ai fabbisogni *standard*, indicate espressamente dal successivo articolo 6, lettera a), punto 1), al quale si fa rinvio.

Un argomento ulteriore è costituito, in proposito, dalla specificazione, indicata dalla norma, che tutte le risorse regionali, sia quelle derivate dai tributi erariali che quelle proprie, saranno senza vincolo di destinazione (lettera e)), ivi significandosi che l'ambito di riferimento della autonomia impositiva non si accompagna alla apposizione di un vincolo formale alla destinazione dei tributi.

Sul punto appare evidente che, in assenza di elementi quantitativi, che siano idonei a far luce sulla gamma di funzioni e spese che dovranno essere coperte nel nuovo impianto finanziario con le sole leve della autonomia tributaria regionale, le cui coordinate

---

<sup>2</sup> Si veda, in proposito, quanto affermato dalla Consulta nella sent. n. 296 del 2003: "*...La circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale. Ne discende che, allo stato, la disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta – come la stessa Avvocatura sembra erroneamente ritenere – oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e)...*"

sono tracciate indicate all'articolo 6, lettera a), punto 2), sarebbe opportuno un approfondimento in ordine alla portata delle spese in questione indicandone l'ammontare medio e di comparto.

## *Articolo 6*

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

L'articolo si compone di un solo comma.

**La lettera a)**, richiamandosi all'articolo 117, comma terzo e quarto, della Costituzione, prevede la classificazione delle spese connesse a materia di competenza legislativa, ivi specificandosi, al punto 1), che tali sono anzitutto le spese riconducibili al vincolo di cui alla lettera m), secondo comma, dell'articolo 117 della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, assistenza e istruzione;

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

**La lettera d)**, stabilisce che le spese di cui alla lettera a), numero 1), siano finanziate con il gettito dei tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, ovvero dagli altri strumenti di compartecipazione regionale ai tributi erariali e, ove necessario, con quote specifiche del fondo perequativo in modo da garantire il finanziamento integrale in ciascuna regione;

**La lettera g)** le modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinate al finanziamento delle spese di cui alla lettera *a)*, numero 1), siano determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, secondo le coordinate indicate alla lettera *b)*; in almeno una regione; prevedendo che per le regioni che non raggiungano la copertura dei relativi fabbisogni con gli strumenti della autonomia tributarie, operi la perequazione col fondo indicato all'articolo 7.

**Al riguardo,** in via preliminare, si osserva che gli aspetti salienti contenuti nella delega, che concretizzano scelte fondamentali inerenti all'esercizio delle competenze legislative ed alla individuazione degli idonei mezzi posti a copertura, riguardano nell'ordine: 1) l'individuazione delle funzioni su cui si ritiene sussistere un livello essenziale su cui opera la copertura integrale; 2) le modalità di determinazione dei corrispondenti fabbisogni di spesa da finanziare; 3) le modalità di finanziamento e la disciplina del fondo perequativo.

#### **A) Spese riconducibili all'articolo 117, comma 2, lettera m)**

Sul primo aspetto, il disegno di legge include, esplicitamente, citandole, la funzioni di spesa della sanità, della assistenza sociale e dell'istruzione, indicate dal comma 1, lettera *a)*, al punto 1) come riconducibili al vincolo indicato dall'articolo 117, comma 2, lettera *m)* della Costituzione, per cui si impone che siano garantiti i livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale, in termini



uniformi, in quanto concernenti prestazioni connesse ai fondamentali diritti civili e sociali di cittadinanza.

Un primo problema di attuazione della delega, fermo restando il tema delle modalità di costruzione dei fabbisogni calcolati ai costi *standard* di cui si tratterà in seguito, è pertanto individuabile nella necessità di definire gli ambiti di attività che rientrano nella definizione di detti comparti di spesa, con riferimento ai servizi e alle prestazioni che ne qualificano giuridicamente il contenuto.

Tale aspetto costituisce un profilo cruciale del modello organizzativo delle competenze tra livelli di governo, anche considerato che, per alcune delle funzioni ivi indicate alla lettera a), n. 1), la materiale produzione dei servizi è effettuata da parte degli enti locali (si pensi all'assistenza sociale, la cui competenza diretta ricade sui Comuni) e che, per detti enti, l'articolo 11 individua anche un ruolo delle regioni, valutando i diversi fabbisogni che emergono tra gli enti locali che insistono sul proprio territorio.

La lettera b) definisce, invece, le coordinate metodologiche per la misura dei fabbisogni di spesa corrispondenti a queste funzioni - da considerare, pertanto, valida ai fini dell'accesso alla perequazione - che viene indicata non sulla base della spesa "storica", ma con riferimento alla nozione di costo *standard*.

Ai fini della puntuale definizione dei parametri per la stima dei costi *standard*, la norma richiamata specifica inoltre che l'erogazione delle prestazioni essenziali deve però avvenire in condizioni che assicurino comunque la "efficienza ed appropriatezza" su tutto il territorio nazionale.

In tal modo, dal punto di vista del metodo, il contenuto della norma è quello di affermare il principio secondo cui gli enti hanno il diritto alla perequazione, qualora le risorse regionali di cui alla successiva lettera *d*) si rivelino insufficienti ad assicurare la copertura dei servizi di cui trattasi, ad un livello minimo ritenuto essenziale. L'affermazione di tale diritto viene però ancorata al rispetto del costo *standard* della prestazione, secondo le coordinate fornite dai due citati parametri della appropriatezza e dell'efficienza.

Nel complesso, sembrerebbe pertanto che il superamento del criterio della spesa "storica" opererà solo in seguito ad analisi di tipo aziendalistico in ordine ai processi di produzione dei servizi ovvero in base a valutazioni di tipo macroeconomico riferite a dati monetari su singole realtà territoriali. Tale analisi andrà effettuata, evidentemente, in sede di attuazione della delega in modo tale da individuare le coordinate tecniche per la definizione dei criteri di efficienza (economica) e della appropriatezza (tecnico-strumentale) delle prestazioni: costituendo, al tempo stesso, la definizione di tali indicatori, un passaggio determinante per determinare, poi, la misura dell'eventuale intervento perequativo in caso di "incapacità" fiscale dei territori.

Trattandosi comunque di un punto di assoluta rilevanza nell'architettura dell'intervento, appare necessario un supplemento di informazione in ordine alla nozione di *costo standard* e quindi anche sulle modalità del suo computo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> In proposito, ad un primo esame, in merito alla nozione di costo *standard*, occorre segnalare che un tentativo di razionalizzazione nella definizione dei costi di produzione, con efficacia vincolante nella definizione dei fabbisogni di spesa di previsione per gli enti, è stato condotto con l'adozione dei D.R.G. secondo una tecnica adottata negli U.S.A., per la definizione dei fabbisogni sanitari relativi alle prestazioni che richiedono ricoveri ospedalieri. In particolare, il D.M. 14 dicembre 1994, nel fornire le

In ogni caso, all'articolo 7, lettera *e*), si prevede espressamente che per le regioni che, in base ai criteri di cui alle lettere *d*) e *g*) dell'articolo in esame, sia stata indicata la quota della compartecipazione ai tributi, teoricamente idonea a finanziare integralmente i servizi essenziali, sarà comunque assicurata la copertura di eventuali differenziali di oneri tra quanto certificato nei dati di previsione e quanto invece sarà risultato a consuntivo, a ragione, evidentemente, di "errori" nelle stime<sup>4</sup>.

Dal punto di vista sistematico, almeno per i profili concernenti le prestazioni ed i servizi essenziali di cui alla lettera *a*), punto 1), l'architettura delineata appare pertanto evidentemente protesa a dare attuazione al principio della autonomia finanziaria delle regioni nei termini di cui all'articolo 119 della Costituzione, ivi conformandosi al principio della uniformità dei servizi essenziali (garanzia del finanziamento dei fabbisogni, sia pure al *costo standard*), ma tenendo conto della effettiva capacità fiscale delle regioni rispetto alle competenze attribuite ai sensi dell'articolo 117.

In tal senso il testo in esame, per la parte in commento, appare pertanto sostanzialmente in linea con gli indirizzi più volte ribaditi negli ultimi anni da parte della Corte Costituzionale, in cui si è sempre segnalata l'esigenza di dare attuazione all'autonomia finanziaria delle

---

coordinate metodologiche della definizione di corretto valore *standard*, prescrive che le tariffe associate ai citati D.R.G. dovessero essere fissate sulla base del costo *standard* di produzione e dei costi generali per la produzione del servizio, in quota percentuale rispetto ai costi standard. Ogni D.R.G., individuato per singola prestazione sanitaria, in aggiunta alla degenza media, ha un altro importante indicatore caratteristico che è il cd. "peso relativo". Questo indica la quantità di risorse assorbite da un D.R.G. rispetto al paziente "medio". In altre parole, un peso relativo superiore all'unità comporta un maggior assorbimento di risorse (e di spesa) e pertanto tariffe relativamente superiori per il calcolo rispetto al valore standard.

<sup>4</sup> Altra disposizione di chiusura, è quella di cui all'articolo 17, lett. d), laddove si riconosce alle regioni, in sede di prima applicazione, la copertura del differenziale "certificato", tra dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g).

regioni, tenendo conto della loro effettiva capacità a far fronte alle competenze assegnate dall'articolo 117 del nuovo titolo V (in sostanza, in attuazione del quarto comma dell'articolo 119, laddove è stabilito che l'autonomia finanziaria delle regioni deve comunque assicurare loro gli strumenti idonei a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite")<sup>5</sup>.

Un profilo da approfondire, inerente l'inquadramento dei criteri e parametri più idonei alla quantificazione finanziaria delle necessità di spesa su cui opera la perequazione integrale correlata ai livelli essenziali, sia pure in versione *standard*, emerge poi dal coordinamento del dispositivo indicato dall'articolo 6, lettera b), laddove la norma ivi riportata fa riferimento alla definizione dei fabbisogni in base ai soli *costi standard*, con l'indicazione di cui all'articolo 7, lettera c), n. 1), laddove, invece, è stabilito che il fondo di perequazione dovrà assicurare comunque l'integrale copertura delle spese corrispondenti al *fabbisogno standard* per i livelli essenziali delle prestazioni.

Le due indicazioni, ancorché strettamente correlate, sembrano infatti fare riferimento a due questioni rilevanti ma che dovrebbero

---

<sup>5</sup> In particolare, si segnalano le indicazioni della Corte Costituzionale riportate nella sentenza n. 37/2004 laddove si legge che "*le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono – vale a dire devono consentire – agli enti di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti autonomi", indirizzo poi ribadito nella sentenza n. 320/2004, dove si riferisce che "*la definizione dell'ampiezza della finanza regionale, in conformità al nuovo Titolo V, deve essere ancora operata, ma dovrà necessariamente riferirsi alla effettiva capacità delle regioni di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"* (art. 119, quarto comma, Cost.)." In tale ultimo pronunciamento, in un altro passaggio, richiamandosi alla precedente sentenza n. 37 dello stesso anno, la Corte si sofferma sull'impianto del federalismo fiscale a "venire", affermando che "*il processo di attuazione dell'articolo 119 esige necessariamente l'intervento del legislatore statale che, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed Enti locali*" CORTE COSTITUZIONALE, Sentenze n. 37 del 26 gennaio 2004 e n. 320 del 5 novembre 2004.

logicamente essere distinte: *a)* all'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, la norma appare riferirsi ai criteri per la definizione "contabile" dei costi dei servizi essenziali, in una prospettiva di appropriatezza ed efficienza nella produzione degli stessi; *b)* all'articolo 7, lettera *c)*, n. 1), la norma pone pur riferimento alla spesa, ma corrispondente ai fabbisogni *standard*, per cui si pone il problema della individuazione dei criteri più idonei a quantificare le unità di servizio ipotizzabili in un anno (c.d. *output*), in base alla struttura socio-economica e demografica dei bacini di utenza regionali, sulla cui base occorre procedere alla definizione dei costi *standard* di produzione dei servizi e, quindi, alla estrapolazione dei fabbisogni di spesa complessivi *ex ante*, espressi in termini *standard*.

In merito, si segnala che l'articolo 6, lettera *g)*, stabilisce espressamente che la definizione degli strumenti della fiscalità derivata (compartecipazione ai tributi erariali), per le regioni, dovrà essere fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in almeno una regione, fermo restando l'accesso alla perequazione per tutte le altre.

Appare pertanto chiaro che, per i servizi essenziali indicati all'articolo 6, lettera *a)*, n. 1) occorrerà prendere in considerazione, prima ancora dei criteri atti a quantificare i costi *standard* per le singole prestazioni - secondo le coordinate indicate dall'articolo 6, lettera *b)* (*efficienza e appropriatezza*) - l'esigenza di definire una gamma di criteri e parametri che sia idonea alla stima dei fabbisogni di servizio (unità di *output*) per i livelli essenziali, sulla base delle relative caratteristiche sociali e demografiche dei bacini di utenza, che

siano scientificamente fondati (ad es., per il diritto alla salute, la morbilità in determinate patologie, dovuta alle condizioni climatiche di ogni regione etc.) per la previsione dei fabbisogni annuali in sanità, istruzione e assistenza sociale di una data regione.

Va da sé che, trattandosi di profili che incidono decisamente sulla stima *ex ante* dei fabbisogni di spesa, il processo di definizione dei parametri idonei al calcolo dei fabbisogni *tout court* dovrebbe auspicabilmente rispondere alla più ampia trasparenza, ponendosi alla base della definizione della base "quantitativa" (il numero delle prestazioni, per un dato bacino di utenza con determinate caratteristiche) su cui poi operare la stima dei costi *standard*, dal momento che la stessa lettera b) dell'articolo 6 avverte che la produzione dei servizi garantiti dalla perequazione dovrà essere in regime di "appropriatezza".

In definitiva, andrebbero pertanto sin d'ora chiariti i termini della nozione di fabbisogno *standard* a cui si fa riferimento all'articolo 7, lettera c), n. 1), in ipotesi individuando gli indicatori presumibilmente intesi a definire la necessità in termini di unità di servizio per una data regione e quindi dei relativi riferimenti (es. dati relativi alla mobilità e alla composizione demografica per la sanità, ai parametri demografici per la scuola, a quelli socio economici per l'assistenza sociale).

Per quanto concerne, poi, la tecnica di calcolo adottata nella perequazione sui "fabbisogni" calcolati al costo *standard* di cui alle lettere d) e g), il testo in esame vede le spese relative ai livelli essenziali di servizio, finanziate, in linea teorica, solo con tributi propri regionali, compartecipazioni all'Irpef e all'Iva, e, solo qualora

questi non si rivelino sufficienti, con trasferimenti dal fondo perequativo indicato dall'articolo 7, e gestito dallo Stato<sup>6</sup>.

Passando poi ad una prospettiva di analisi "dinamica", alcuni spunti di riflessione emergono dalla considerazione dell'evoluzione nel tempo del sistema di perequazione e finanziamento così come rappresentato, dal momento che, come è evidente, il gettito dei tributi e gli stessi fabbisogni di spesa non evolvono nello stesso modo, essendo correlati a fattori causali evidentemente diversi.

In tal senso, aldilà della norma indicata dall'articolo 7, comma 1, lettera e), e della norma analoga, valida in sede di prima applicazione del sistema, indicata all'articolo 17, lettera d), si osserva che il fattore temporale potrà determinare problematicità applicative anche nella "manutenzione" dei dati a base dell'impianto per le variazioni che interverranno sui fattori determinanti il nuovo impianto (capacità fiscali, costi *standard*, aliquote).

Sul punto, si segnala che anche l'articolo 15, comma 1, lettera a), prevede che i decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, siano adottati attenendosi alla garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante, prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale.

---

<sup>6</sup> Nello specifico, a garanzia del funzionamento del meccanismo, il dispositivo della lettera g) stabilisce che le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni saranno determinate al livello "minimo" sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento dei fabbisogni in almeno una regione, mentre, per le regioni che non risulteranno comunque autosufficienti, si provvederà con un trasferimento dal fondo perequativo, finanziato attraverso la compartecipazione all'Iva, che consentirà di finanziare integralmente i loro fabbisogni. Va da sé che l'individuazione di questo paniere di aliquote, se soddisferà la corrispondenza tributi tra capacità fiscale e fabbisogni in una regione, porrà le altre regioni in una posizione più favorita, ovvero, nella necessità di dover ricorrere al fondo di perequazione.

La quota di fondo perequativo spettante a ciascuna Regione è, infatti, ai sensi dell'articolo 7, lett. c), punto 1), commisurata alla differenza tra due grandezze, una sola delle quali (il gettito dei tributi propri), è però suscettibile, in varia misura, di adeguarsi automaticamente all'incremento del PIL e del livello dei prezzi, mentre l'altra (il costo *standardizzato* delle funzioni) non presenta analoga caratteristica, per cui, andrebbe chiarito se, in assenza di un meccanismo di aggiornamento automatico, le risorse assegnate a ciascuna Regione sul fondo perequativo siano destinate a ridursi.

A tale proposito si segnala comunque che a fronte di questo possibile esito il disegno di legge prescrive, all'articolo 8, lettera d), una periodica verifica di congruità della copertura del fabbisogno relativo alle funzioni in questione.

Sempre a tale proposito si segnala che l'articolo 17, comma 1, lett. a) e b), prevede che i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7 si applicano a regime solo dopo l'esaurirsi di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 7 e che l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 7 debba avvenire a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di tempo sostenibile.



**B) Spese non riconducibili all'articolo 117, secondo comma, lettera m)**

La lettera a), n. 2) e n. 3), prevede, nell'ambito della classificazione delle spese regionali connesse a materie di propria competenza legislativa, ai sensi dell'articolo 117, comma terzo e quarto, della Costituzione, quelle relative a tutte le funzioni non associabili all'esercizio dei cd. "diritti di cittadinanza";

La lettera f) prevede la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), n. 1) e 2).

La lettera h) prevede che oggetto della delega sia anche la definizione delle modalità, tale per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali di cui alla lettera a) n. 2, sia sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale IRPEF, per cui il nuovo valore dell'aliquota dovrà essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi.

Al riguardo, occorre anzitutto segnalare che la relazione illustrativa riferisce che, per i fabbisogni di spesa non correlati ai servizi riconducibili all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, il concetto di fabbisogno *standard* è sostanzialmente inapplicabile, poiché non sussisterebbero le preoccupazioni che possono suggerire la scelta della perequazione integrale. La relazione medesima afferma che la perequazione per tali servizi può addirittura essere controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tenere conto di interessi specifici locali, conseguendone

che per tale ambito possono legittimamente applicarsi modelli di perequazione "meno pervasivi".

Per le funzioni in esame, indicate dalla lettera *a*), numero 2, la lettera *h*) stabilisce che tutti i trasferimenti statali, che attualmente sono destinati al finanziamento di funzioni non comprese nella perequazione sui fabbisogni, siano sostituiti dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale IRPEF.

Il gettito dell'addizionale verrebbe poi perequato attraverso il fondo previsto all'articolo 7, lettera *a*), in modo che ne risultino ridotte le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al livello medio nazionale (art. 7, lettera *b*). In tal senso, si prevede, esplicitamente, anche una correzione a favore delle regioni più piccole (art. 7, lett. *f*), n. 3).

Sul piano tecnico, per la copertura delle funzioni in esame, la citata lettera *h*) riconosce alle regioni un'addizionale IRPEF, la cui aliquota deve essere stabilita in misura tale da fornire un gettito, su base nazionale, corrispondente necessariamente all'importo complessivo dei trasferimenti attualmente disposti dallo Stato per finanziare le funzioni in questione.

In favore delle regioni che, a causa della loro minore capacità fiscale, ad oggi non sono comunque in grado di ricavare dall'addizionale un gettito corrispondente ai trasferimenti attualmente ricevuti dallo Stato, è previsto dal successivo articolo 7, lett. *b*) ed *f*) n. 2) l'apporto del fondo perequativo, il quale non deve però coprire bensì semplicemente "ridurre" le differenze di gettito senza alterarne l'ordine.

La perequazione a favore delle regioni per tali fabbisogni è pertanto connessa alla minore "capacità fiscale" per abitante, ponendosi così le condizioni per una differenziazione tra le regioni dei livelli di servizio relativi, sia pure limitatamente alle funzioni non associate a livelli essenziali delle prestazioni<sup>7</sup>.

Tra l'altro, è da segnalare che non esistono attualmente trasferimenti finanziari dello Stato che siano appositamente destinati a finanziare queste funzioni (c.d. trasferimenti vincolati), per cui, non appare esistere un nesso evidente a legislazione vigente, tra gli attuali trasferimenti dello Stato e quanto necessario all'esercizio di tali funzioni da parte delle regioni, mancando un preciso termine di riferimento su cui commisurare l'addizionale IRPEF di cui alla lettera h)<sup>8</sup>.

Sul punto, si segnala che l'articolo 2, comma 2, lett. p) del disegno di legge prevede risorse ulteriori che dovrebbero derivare dai tributi propri, in ordine ai quali non si fornisce però indicazione quantitativa di aliquota *standard* ed omogenea su base nazionale ed, anzi, si lascia intendere che gli enti in questione possono ricavare il gettito sufficiente a finanziare le funzioni in esame mediante la

---

<sup>7</sup> Si veda, in proposito, quanto affermato dalla Consulta nella sent. n. 370 del 2003: "...*Il nuovo art. 119 della Costituzione, prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere "integralmente" finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del "fondo perequativo senza vincoli di destinazione", di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni, ed erogati in favore "di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e regioni..."*".

<sup>8</sup> Sul punto, inoltre, si segnala che una parte consistente di queste funzioni non è attualmente finanziata dai trasferimenti statali, bensì dalle entrate tributarie regionali, per cui bisogna ritenere che lo stesso disegno di legge immagini che al finanziamento di queste funzioni siano destinate risorse ulteriori al gettito dell'addizionale IRPEF. Sul punto, non vi è un'indicazione quantitativa in ordine a queste risorse ulteriori; il disegno di legge, inoltre, non le collega al costo (*storico* o *standardizzato* che sia) delle funzioni.

“flessibilità fiscale” che consente loro di espandere la pressione fiscale nel proprio territorio.

Sul punto, l'articolo 17, comma 1, lett. c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, prevede che il sistema di finanziamento dovrà divergere solo progressivamente dal criterio della spesa "storica", a favore delle capacità fiscali, in un periodo indicato, al massimo, in cinque anni.

Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, è stabilito che lo Stato può attivare, a proprio carico, meccanismi correttivi di natura compensativa di durata non superiore al periodo transitorio dianzi citato.

### *Articolo 7*

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

**Il comma 1, lettera a)**, delega alla istituzione del fondo perequativo in favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, che verrà alimentato dal gettito derivante dalla compartecipazione al gettito IVA, relativamente alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), concernenti i diritti fondamentali di cittadinanza (articolo 117, lettera m), della Costituzione), in aggiunta ad una quota del gettito dell'aliquota media dell'addizionale regionale IRPEF, di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), per le spese relative ai fabbisogni non legati all'esercizio dei diritti di cittadinanza.

Il comma 1, lettera c), punto 1), stabilisce che l'esercizio della delega dovrà prevedere altresì le modalità per cui le risorse del fondo perequativo dovranno finanziare la differenza tra il fabbisogno finanziario relativo alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1 (117, lettera m, Cost.), secondo le modalità di stima indicate alla lettera b) del medesimo articolo 6, ed il gettito prodotto nell'esercizio dell'autonomia tributaria da parte delle regioni nonché dall'emersione di base imponibile imputabile al concorso regionale al contrasto all'evasione fiscale, in modo da assicurare la copertura dei fabbisogni secondo il criterio dei costi *standard*.

Il comma 1, lettera c), punto 2), lettere d) ed e), stabilisce che per la copertura dei fabbisogni ai costi standard delle funzioni di cui all'articolo 6, lettera a) punto 1), dovranno assicurare comunque l'integrale copertura dei fabbisogni e, per la regione in riferimento alla quale è stato individuato il livello minimo sufficiente dei tributi tale da assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni, sarà comunque garantita la copertura del differenziale tra dati revisionali certificati e l'effettivo gettito conseguito.

**Al riguardo,** la relazione illustrativa riferisce che il fondo perequativo sarà alimentato, per il livellamento ai fabbisogni *standard* di cui all'articolo 6, lettera a), punto 1), dal gettito derivante dall'IVA e che, comunque, esso dovrà essere in grado di coprire integralmente i costi per tali servizi, sia pure nei limiti *standard*.

Per le valutazioni concernenti i profili problematici di tale modello di perequazione si formula rinvio alle considerazioni riportate all'articolo 6, lettera *a*), n. 1).

**Il comma 1, lettera *b*)**, stabilisce che l'applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali è volto alla riduzione delle differenze tra i territori, senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale).

**Il comma 1, lettera *f*)**, prevede, ai punti 1)-3), che le regioni con maggiore capacità fiscale per abitante rispetto alla indicazione di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *h*), non partecipano alla ripartizione del fondo., prevedendone l'accesso solo alle regioni che presentino valori medi inferiori alla media nazionale.

**Al riguardo**, la relazione illustrativa si limita a riferire che il fondo perequativo per tali fabbisogni sarà alimentato dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. In ogni caso, ivi si specifica che la perequazione dovrà essere idonea a ridurre le differenze regionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale, tenendo in considerazione il fattore demografico, in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa.

Per le valutazioni concernenti i profili problematici di tale modello di perequazione si formula rinvio alle considerazioni riportate all'articolo 6, lettera *a*), n. 2).

## *Articolo 8*

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

Le norme stabiliscono che, con riferimento alle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza ai sensi dell'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione, si provveda contestualmente alla cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, ivi compresi i costi di funzionamento e di personale, dal bilancio dello Stato (lettera a) e che, sul versante delle entrate, si operi la riduzione dei tributi erariali contestualmente alla attivazione degli strumenti della autonomia tributaria regionale di cui all'articolo 5, comma 1, lett. b), n. 1) e 2) (tributi regionali derivati da quelli erariali), in relazione al finanziamento dei fabbisogni legati alle prestazioni essenziali (indicati all'articolo 6, lettera a), n. 1)), e dell'addizionale regionale IRPEF, per il finanziamento dei servizi di cui all'articolo 6, lettera a), n. 2).

**Al riguardo**, premesso che la relazione illustrativa si limita a riferire del contenuto delle norme, si osserva che il dispositivo pone, implicitamente, il tema dei principi della *adeguatezza e contestualità* tra la riduzione degli stanziamenti di spesa iscritti nel bilancio dello Stato (*lettera a*), la conseguente riduzione dei tributi erariali (*lettera b*), e, nel contempo, l'attivazione delle funzioni trasferite da parte dallo Stato con gli strumenti della autonomia tributaria assegnati alle regioni, nei termini stabiliti dagli articoli 5 e 6, lettera h).

La norma indicata, alla lettera b), n. 1-2), opera una distinzione tra i cespiti d'entrata destinati espressamente al finanziamento dei servizi indicati all'articolo 6, lettera a), numero 1) – corrispondenti alle funzioni essenziali – a fronte dei cespiti destinati, invece, al finanziamento delle spese di cui all'articolo 6, lettera a), n. 2), il cui finanziamento trova copertura attraverso la fissazione dell'aliquota di compartecipazione regionale al gettito IRPEF come stabilito dall'articolo 6, lettera h).

In proposito, pur presumendo la corrispondenza tra l'ammontare dei fondi soppressi nel bilancio dello Stato (e la riduzione equivalente dei prelievi tributari erariali) ed i gettiti derivanti dagli strumenti tributari assegnati alle regioni, di modo che questi ultimi siano comunque idonei ad assicurare l'integrale copertura delle funzioni corrispondenti trasferite - tenuto, conto, peraltro, della apposita clausola di garanzia per la fase transitoria prevista all'articolo 17, lettera e), è chiaro che risulterà decisiva per il trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni ad invarianza d'oneri anche la corrispondenza "cronologica" tra l'attivazione delle funzioni di spesa assegnate alle regioni e gli strumenti di prelievo fiscale ad esse assegnati per la copertura.

Ad ogni modo, appare indubbio che, ferme restando le considerazioni metodologiche circa la compatibilità dei criteri contenuti nella delega con la disciplina finanziaria (indicata all'articolo 21), andrebbero forniti elementi idonei a comprovare l'equivalenza finanziaria delle grandezze finanziarie in questione. Ciò, sia con riguardo alle funzioni di spesa trasferite alle regioni, che per le risorse ivi indicate a copertura, distintamente per ciascun ambito di spesa.



Le norme contenute alle lettere c) e d) stabiliscono, rispettivamente, l'aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che va ad alimentare il fondo perequativo della capacità fiscale, e la definizione delle modalità attraverso cui opererà la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento, per la copertura dei fabbisogni connessi ai servizi pubblici essenziali ai diritti di cittadinanza, nei termini indicati dal precedente articolo 6, lettera g).

**Al riguardo**, premesso che la relazione illustrativa si limita a riferire del contenuto delle norme, si segnala che ivi si stabilisce che i decreti delegati dovranno prevedere l'attivazione dell'aumento dell'aliquota di compartecipazione al gettito IVA, ovvero, della compartecipazione delle regioni al gettito IRPEF, ai fini del finanziamento del fondo perequativo (lettera c).

Inoltre, si stabilisce che gli stessi decreti delegati dovranno definire le procedure di verifica periodica circa la congruità dei tributi considerati per l'assegnazione delle risorse da destinare alle regioni per il finanziamento dei servizi "essenziali" di cui all'articolo 6, lettera g) (essenzialmente, i tributi "derivati" e il fondo perequativo).

Sul punto, si osserva che l'articolo 6, lettera g), nell'indicare i mezzi di copertura delle funzioni di spesa relative ai servizi di cui alla lettera a), n. 1) del medesimo articolo, pone espresso riferimento alla nozione di "pieno" finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, sia pure essi da valutare secondo i criteri indicati alla precedente lettera b).

Si rinvia per tali aspetti alle questioni connesse alla definizione dei fabbisogni di spesa, calcolati secondo criteri *standard*, e alle connesse problematiche di definizione dei criteri di accesso al fondo di perequazione, rilevate in commento degli articoli 6 e 7.

### **CAPO III**

#### **(FINANZA DEGLI ENTI LOCALI)**

##### ***Articolo 9***

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

La norma provvede a fissare alcuni principi e criteri direttivi, relativi al finanziamento delle funzioni di Comuni, Province, e città metropolitane, cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega.

Le spese relative alle funzioni di tali enti sono suddivise in:

- a) spese per funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
- b) spese relative ad altre funzioni;
- c) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali.

Le spese per funzioni fondamentali sono finanziate integralmente in base al fabbisogno standard e tramite tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali (senza

vincolo di destinazione), addizionali a tali tributi e il fondo perequativo.

Le spese relative ad altre funzioni sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale.

Il trasferimento di ulteriori funzioni deve assicurare al complesso degli enti l'integrale finanziamento di tali funzioni.

Inoltre è prevista la soppressione dei trasferimenti destinati al finanziamento delle spese relative a funzioni fondamentali e ad altre funzioni, esclusi quelli destinati a finanziare i fondi perequativi.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, appare rilevante, per una valutazione finanziaria del provvedimento, chiarire il criterio distintivo utilizzato per distinguere tra le funzioni fondamentali e le altre funzioni atteso che, come già accennato in ordine al finanziamento delle regioni, solo per le prime la norma prevede l'integrale finanziamento delle relative spese, sia pure basata sul fabbisogno *standard*, mentre per le seconde si delinea un finanziamento tramite il gettito dei tributi propri e il fondo perequativo, che però partecipa "a titolo di concorso" e comunque appare quantitativamente limitato al livello dei trasferimenti statali soppressi.

Si pone pertanto un'analogha esigenza conoscitiva in ordine ai criteri di definizione del fabbisogno *standard* cui sarà parametrato l'integrale finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali. Appare evidente che dalle modalità di determinazione del fabbisogno

*standard* (su livelli minimi o sulla piena soddisfazione dei bisogni) discenderà l'entità del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali. In proposito, la norma si limita infatti a prevedere un finanziamento in base ai fabbisogni *standard* mediante un paniere di entrate.

Sempre relativamente alle funzioni fondamentali si evidenzia che un possibile problema potrebbe nascere dalla difficoltà degli enti di piccole dimensioni di poter sfruttare eventuali economie di scala nell'esercizio di tali funzioni. Tale problematica potrebbe essere oggetto di considerazione nel momento in cui dovranno essere assegnate le risorse idonee al finanziamento delle funzioni medesime.

Un'altra questione riguarda la sostenibilità delle funzioni attribuite a fronte della diversa dimensione, circostanza che può rendere difficile ipotizzare che la medesima funzione possa essere svolta indifferentemente da comuni di diverse dimensioni.

### ***Articolo 10***

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

La norma provvede a fissare alcuni principi e criteri direttivi, relativi al coordinamento e all'autonomia tributaria degli enti locali, cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega.

Tra gli altri:

- la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, ne definisce i presupposti, i soggetti

passivi e le basi imponibili. Stabilisce inoltre le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

- previsione di un tributo di scopo comunale e provinciale per la realizzazione di un'opera pubblica o per il finanziamento di oneri derivanti da eventi particolari;
- previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni;
- previsione dell'istituzione da parte delle regioni di nuovi tributi dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane;
- possibilità per gli enti locali di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti entro i limiti fissati dalle leggi e di introdurre agevolazioni;
- piena autonomia degli enti locali nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi al cittadino.

**La RT** non considera la norma.

La relazione illustrativa, relativamente alla possibilità delle regioni di istituire nuovi tributi comunali e provinciali, afferma che tale potere legislativo non dovrà insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale.

**Al riguardo,** al fine di apprezzare il quadro del sistema tributario degli enti locali, andrebbero fornite ulteriori delucidazioni circa il rapporto sussistente, nell'ambito del sistema delle fonti, tra la

legge statale<sup>9</sup> e quella regionale, considerato che le due fonti, almeno in ipotesi, potrebbero simultaneamente intervenire per disciplinare il quadro tributario degli enti locali<sup>10</sup>. La previsione prospettata sembra inoltre mal conciliarsi con l'obiettivo indicato all'articolo 2, comma 2, lettera q), di semplificazione del sistema tributario e di riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti.

Inoltre, andrebbe meglio precisato come le due fonti legislative si pongano a fronte del principio del divieto di doppia imposizione dettato al precedente articolo 2, comma 2, lettera e).

### *Articolo 11*

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

La norma, fissa alcuni principi e criteri direttivi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega, relativamente all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.

In particolare:

- si istituiscono nel bilancio delle regioni due fondi, uno a favore dei Comuni e l'altro a favore delle Province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato, con stanziamenti che concorrono al finanziamento delle funzioni da loro svolte. L'entità del fondo è commisurata

---

<sup>9</sup> Peraltro, va segnalata la circostanza per cui, solo in questa ipotesi, si fa rinvio alla “legge statale” e non ai decreti legislativi per la disciplina in concreto dei tributi.

<sup>10</sup> Le regioni sembrano in tal senso avere un doppio limite: l'intervento regionale da una parte è limitato dalle scelte che verranno preventivamente compiute dal legislatore statale e dall'altro è limitato dalle materie su cui i tributi regionali potranno agire (c.d. principio di continenza).

alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi ai sensi del precedente articolo 9 e le entrate spettanti ai Comuni e alle Province in base all'articolo 10 (tributi propri, compartecipazioni, addizionali) e tenendo presente il criterio del superamento della spesa storica;

- previsione delle modalità di aggiornamento periodico dell'entità dei fondi e di ridefinizione delle relative fonti di finanziamento;
- la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti tiene conto di un indicatore di fabbisogno finanziario<sup>11</sup> e di indicatori di fabbisogno di infrastrutture<sup>12</sup>;
- sono definite altresì alcune modalità per l'individuazione della spesa corrente standardizzata e delle entrate considerate ai fini della standardizzazione;
- viene assegnata alle regioni la facoltà di procedere a proprie valutazioni sulla spesa corrente standardizzata, sulle entrate standardizzate e a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture. In tal caso il riparto dei fondi avviene in base alle modalità individuate dalle singole regioni;
- si fissa un breve lasso di tempo (20 giorni) entro il quale le risorse del fondo perequativo per i Comuni e per le Province sono trasferite dalle regioni agli enti di

---

<sup>11</sup> L'indicatore è calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale.

<sup>12</sup> Gli indicatori sono finalizzati al finanziamento della spesa in conto capitale e tengono conto dell'entità dei finanziamenti UE di carattere infrastrutturale e del vincolo di addizionalità cui sono soggetti gli enti locali.

competenza. In caso di mancata ottemperanza da parte della Regione lo Stato esercita il potere sostitutivo.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, si osserva innanzitutto che i fondi perequativi in favore dei Comuni e delle Province sono istituiti nel bilancio della Regione di appartenenza e non direttamente nei bilanci degli enti locali. Questo, se da un lato facilita la ripartizione del fondo perequativo statale tra le regioni, dall'altra potrebbe creare difficoltà nell'assegnazione delle somme ai singoli enti e ciò nonostante la previsione normativa della eventuale sostituzione dello Stato alla Regione inadempiente. A tale proposito, andrebbe chiarito il ruolo delle regioni, chiarendo se la previsione sia suscettibile di consentire alle regioni di modulare l'erogazione delle risorse non in base alle esigenze degli enti destinatari, ma considerando le proprie disponibilità finanziarie. Va altresì considerata, in tale contesto, l'attribuzione alle regioni della facoltà di procedere a modifiche sui criteri di riparto agli enti delle somme in questione, atteso che ciò rende plausibile presumere che la variazione dei criteri di riparto possa determinare una assegnazione di risorse differente rispetto a quella determinata in maniera generale dallo Stato.

Passando al profilo "dinamico", e quindi con riferimento all'aggiornamento periodico dell'entità dei fondi e la ridefinizione delle relative fonti di finanziamento, si evidenzia che la norma di delega appare prevedere un mero meccanismo di periodico aggiornamento, non automatico.



Ulteriore riflessione va effettuata con riferimento all'entità dei fondi perequativi e al loro dimensionamento sul livello dei trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di Comuni e Province.

Con riferimento alla quota di risorse che spetterà a ciascun ente locale occorre osservare che il dimensionamento di tali risorse, cioè l'entità della compensazione, dipenderà dal modo in cui saranno costruiti l'indicatore di fabbisogno finanziario e gli indicatori di fabbisogno di infrastrutture. In proposito, il ddl in esame elenca una serie di criteri in base ai quali verranno determinati gli indicatori, per cui, allo stato, non è possibile effettuare alcuna valutazione quantitativa.

**CAPO IV**  
**(FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DI**  
**ROMA CAPITALE)**

*Articolo 12*  
*(Finanziamento delle città metropolitane)*

Il comma 1 assicura il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane tramite l'attribuzione di tributi ed entrate proprie assegnate dalla legge statale che disciplina, altresì, la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali.

Il comma 2, nelle more dell'attuazione delle disposizioni del TUEL sulle aree metropolitane, prevede un finanziamento delle

funzioni dei Comuni capoluogo delle aree metropolitane in modo da garantire una ampia autonomia di entrata e di spesa.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, stante la genericità della disposizione e la indeterminatezza delle funzioni da attribuire a tali enti, non appare possibile effettuare una valutazione finanziaria della norma.

### *Articolo 13*

#### *(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)*

Il comma 1 prevede la predisposizione di un decreto legislativo per disciplinare l'assegnazione di risorse, previamente determinate, alla città di Roma per lo specifico ruolo di capitale della Repubblica.

Il comma 2 assicura altresì alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

Il comma 3 nell'ambito della precedente delega attribuisce alla città di Roma, capitale della Repubblica, un proprio patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite, mediante trasferimento a titolo non oneroso di beni del patrimonio statale non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione centrale.

Il comma 4 stabilisce che il decreto legislativo in esame, determini la decorrenza delle disposizioni di cui ai commi precedenti, a partire dalla data di entrata in vigore della legge recante la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo

comma, della Costituzione. In via transitoria il decreto legislativo assicura l'attribuzione di un contributo a Roma capitale.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, trattandosi della attribuzione di risorse aggiuntive, si fa rinvio alla disciplina complessiva degli effetti finanziari del ddl in esame, trattata in relazione al successivo articolo 21.

## **CAPO V** **(INTERVENTI SPECIALI)**

### *Articolo 14*

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

La norma, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, quinto comma, fissa alcuni principi e criteri direttivi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega.

Tra l'altro si segnala:

il finanziamento degli interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119, tramite contributi speciali dal bilancio dello Stato, finanziamento dell'UE e cofinanziamenti nazionali;

la considerazione di specifiche realtà territoriali;

l'individuazione di forme di fiscalità di sviluppo.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, non vi sono elementi di valutazione finanziaria in ordine ai primi due punti. Con riferimento invece alla c.d. "fiscalità di vantaggio", si tratta di una previsione che va necessariamente valutata alla luce degli orientamenti comunitari. In proposito, *a latere*, è appena il caso di rammentare che la giurisprudenza comunitaria in tema di aiuti di Stato<sup>13</sup> ha dichiarato ammissibile la discriminazione (agevolazione) fiscale effettuata da un ente territoriale qualora ricorrano specifici requisiti soggettivi.

## **CAPO VI**

### **COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO**

#### ***Articolo 15***

##### ***(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di Governo)***

Le norme prevedono, rispettivamente, la garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse pro capite prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare la

---

<sup>13</sup> In particolare, in sintesi, è necessario che l'autorità che l'ha disposto abbia un elevato grado di autonomia istituzionale; lo Stato non deve aver partecipato al processo decisionale attraverso il quale si è giunti a quel regime fiscale (autonomia decisionale); le perdite di gettito per effetto delle agevolazioni da parte dell'ente territoriale non devono essere compensate con fonti dello Stato (autonomia finanziaria). Tale ultimo requisito sembra corrispondere a quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera i) del testo in esame, laddove si escludono gli interventi dello Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi degli altri livelli di governo. Un ulteriore chiarimento a tale posizione della Corte è giunto di recente da una ulteriore sentenza della stessa Corte di giustizia. In essa la Corte afferma tra l'altro che l'autonomia finanziaria non è lesa dalla presenza di trasferimenti da parte dello Stato a favore degli enti sub-statali. Quest'ultimo chiarimento sembra valere ad escludere che la semplice presenza di trasferimenti perequativi possa di per sé determinare la qualificazione della misura agevolativa come aiuto di Stato. E' invece necessario che non sussista una compensazione, cioè un nesso di causa-effetto tra le misure fiscali agevolative adottate a livello sub-statale e i trasferimenti specifici effettuati dallo Stato centrale. Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Terza Sezione) del 6 settembre 2006, causa C-88/03 e sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Terza Sezione) dell'11 settembre 2008, cause riunite da C-428/06 a 434/06.

graduatoria nelle capacità fiscali e l'evoluzione a seguito della sua modifica per il mutamento dell'evoluzione de quadro economico territoriale (lett. *a*), il rispetto degli obiettivi di consuntivo, sia in termini di competenza che di cassa, per l'osservanza del patto di stabilità da parte di ciascuna Regione o ente locale (lett. *b*).

**Al riguardo**, premesso che si tratta di un principio rilevante in ordine alla chiarezza ed effettività della riforma, in questa sede, in particolare, è necessario condurre una prima riflessione sul ruolo che hanno le informazioni finanziarie sensibili per l'attuazione del federalismo fiscale.

Sul punto occorre premettere che l'articolo 117 della Costituzione non indica tra le materie di competenza legislativa esclusiva riconosciuta allo Stato, la disciplina contabile e dei bilanci degli enti decentrati e, in particolare, delle regioni, prevedendo, invece, la sola competenza concorrente in materia di "armonizzazione" dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica.

In tal senso, l'articolo 10 del decreto legislativo n. 76/2000, la cui approvazione è seguita alla riforma del titolo V della Costituzione, ha provveduto a suo tempo a fissare nel dettaglio i principi e le regole a cui la legislazione contabile regionale deve attenersi nella classificazione delle spese di bilancio<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> In dettaglio, i suddetti principi prevedono, in primo luogo, una ripartizione delle spese in funzioni obiettivo, da individuarsi riguardo alla definizione delle politiche regionali di settore. Un bilancio strutturalmente semplificato, ai fini del voto delle Assemblee elettive, con l'accorpamento dei capitoli in unità previsionali di base costituenti, al tempo stesso, riferimento di aggregazione nelle funzioni obiettivo e per l'incrocio di queste con i centri di costo e di responsabilità delle regioni. Su questa base metodologica, sono state poi approvate da parte delle singole regioni, le leggi di contabilità regionale, una per ogni regione: di talché ad oggi, risultano tante impianti di classificazione,

Ora, è chiaro che, in un assetto di federalismo fiscale, aldilà dell'esigenza di armonizzazione dei principi dei bilanci pubblici sinora avvertita, occorre segnalare la necessità, da più parti evidenziata, di pervenire alla acquisizione di uno strumentario uniforme, almeno per comparto, che sia di per sé in grado di assicurare trasparenza e comparabilità ai dati finanziari, di preventivo e di consuntivo, ponendosi quale "infrastruttura" normativa, essenziale a garantire la effettiva conoscenza da parte di tutti gli attori coinvolti nel processo di federalismo fiscale, delle situazioni finanziarie dei diversi livelli di governo<sup>15</sup>.

Sul punto, in riferimento, in questa sede, ai soli aspetti correlati alla disciplina contabile delle regioni, l'attuazione di tale principio di delega sembrerebbe pertanto rendere necessario l'avvio di una fase di uniformazione (e non più di *standardizzazione* sui principi) delle procedure finanziarie e della rilevazione e classificazione dei dati di bilancio, una riclassificazione unitaria delle poste contabili dei bilanci regionali, che ne consenta il raccordo immediato con la contabilità nazionale, atteso che tali passaggi costituiscono, in tale contesto, un presupposto tecnico da cui dipende l'asserita trasparenza dell'impianto di federalismo fiscale<sup>16</sup>.

---

quanti sono i bilanci regionali. Per di più, questi sono corredati anche dai rispettivi regolamenti regionali di contabilità, che ne disciplinano, ulteriormente differenziandone i criteri, gli specifici aspetti delle procedure finanziarie e di rilevazione.

<sup>15</sup> Si segnala quanto in proposito riferito cfr. ISAE, Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117 "Federalismo fiscale", Senato della Repubblica, 13 novembre 2008.

<sup>16</sup> La stessa Corte Costituzionale, pur limitatamente al profilo delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali ha, d'altra parte, espressamente riconosciuto la possibilità che il coordinamento finanziario possa richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio, di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica e di rilevazione informatica dei dati, purché i poteri in questione siano configurati in modo consono alle sfere di autonomia costituzionalmente garantite (Corte Cost. 376/2003).

Le norme contenute alle lettere c) e d) prevedono, rispettivamente, l'assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni, le quali possono adattarne le regole, con riferimento agli enti locali ricadenti nel proprio ambito territoriale (*lett. c*) e l'introduzione di un sistema premiante e sanzionatorio, in ragione dei risultati conseguiti da parte degli enti in relazione ai risultati programmati (*lettera d*).

**Al riguardo,** sarebbe opportuna, anche in questo caso, una valutazione degli effetti finanziari delle disposizioni in parola, in particolare con riferimento alla possibilità per le regioni previste alla lettera c), di adattare le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, non essendo ivi prevista una clausola di invarianza finanziaria per gli obiettivi finanziari degli enti ricadenti nel territorio della regione.

## **CAPO VII**

### **PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI**

#### ***Articolo 16***

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

La norma in esame attua l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, secondo il quale le regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni hanno un proprio patrimonio attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Per l'attribuzione si rimanda a successivi decreti legislativi per i quali vengono enunciati i principi e criteri direttivi, quali il riferimento alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze effettivamente svolte dalle diverse regioni ed enti locali ai fini dell'attribuzione, il criterio della territorialità, il principio della concertazione in sede di Conferenza unificata per l'attribuzione dei beni a Comuni, Province, città metropolitane e regioni, nonché il principio dell'individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale non trasferibili.

**Al riguardo**, si evidenzia anzitutto che la scelta di attribuire il patrimonio a regioni ed enti locali in base alle loro dimensioni territoriali, alla capacità finanziaria ed alle funzioni svolte appare essere un criterio non sufficientemente definito e che, a seconda di come verrà interpretato nei decreti legislativi, potrebbe dare luogo a risultati diversi nella ripartizione del patrimonio tra i vari soggetti interessati.

Inoltre, poiché l'attribuzione dei beni deve avvenire, oltre che in base alle competenze effettivamente svolte, anche secondo il criterio della dimensione territoriale e della capacità finanziaria, è da verificare quanto l'assetto del patrimonio che si andrà a delineare troverà corrispondenza nella nuova dislocazione delle funzioni: in caso contrario, infatti, per alcuni enti potrebbe esservi il rischio di essere chiamati ad assolvere nuovi compiti senza una adeguata dotazione patrimoniale.



Più in generale, la portata della delega - essendo abbastanza ampia - appare suscettibile di ridefinire profondamente il patrimonio degli enti senza una precisa cognizione del prefigurabile esito finale dell'intervento. Sul punto, andrebbe apprezzata una definizione più puntuale dei criteri, considerato anche il rilievo che la questione assume sotto vari aspetti (ad esempio la possibilità per le autonomie locali di utilizzare i beni trasferiti a copertura di spese di investimento, oppure le problematiche legate alla manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare nonché ad una sua eventuale dismissione)<sup>17</sup>.

## **CAPO VIII**

### **NORME TRANSITORIE E FINALI**

#### *Articolo 17*

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

Le norme contenute alle lettere a), b) e c) stabiliscono, rispettivamente, che i criteri di computo del fondo perequativo di cui all'articolo 7 saranno operativi a regime solo dopo una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei

---

<sup>17</sup> La necessità di una delimitazione più precisa degli ambiti entro i quali procedere nell'attribuzione del patrimonio alle autonomie locali appare importante anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale (n. 427 del 2004) che ha posto in luce come l'articolo 119, se prevede che regioni ed enti locali abbiano un patrimonio attribuito secondo i principi determinati dalla legge statale, non ha in realtà dettato alcuna regola per individuazione dei beni oggetto dell'attribuzione. Pertanto, sempre secondo la Corte, fino all'attuazione della norma costituzionale (ossia fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione a regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato) detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato (e per esso dell'Agenzia del demanio), che incontrerà, nella gestione degli stessi, il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale.

trasferimenti nelle regioni, espressi, come media del triennio 2006/2008 (lett. *a*), ai nuovi criteri, mentre la stessa determinazione dei suddetti criteri potrà essere operativa solo previo un processo di convergenza della spesa storica ai fabbisogni *standard* (lett. *b*).

Nel contempo, alla lettera *c*), si prevede che per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, lettera *m*), la convergenza del sistema di finanziamento dalla spesa sanitaria ai fabbisogni *standard* dovrà essere operativa in cinque anni. A tal fine, sempre che si presentino situazioni di eccezionale gravità, potrà essere previsto da parte dello Stato un intervento correttivo di natura compensativa al fine di realizzare tale convergenza nei termini stabiliti.

**Al riguardo**, con specifico riferimento alla lettera *b*), sarebbero opportuni chiarimenti sulla nozione e sui criteri attraverso cui operare nella individuazione nella nozione di fabbisogni *standard*.

In proposito, come rilevato in ordine all'articolo 6, andrebbero valutati separatamente il problema della individuazione dei determinanti della spesa, in particolare per quella sanitaria, dalle questioni metodologiche più direttamente attinenti ai criteri di determinazione contabile dei fattori necessari alla produzione dei servizi.

Le norme contenute alle lettere *d*) ed *e*) stabiliscono, rispettivamente, la garanzia per le regioni della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi indicato all'articolo 6, lettera *g*), e che si attui una verifica in sede di Conferenza Stato-regioni, affinché l'ammontare dei tributi

devoluti alle regioni, ai sensi dell'articolo 8, lett. *b*) e *c*) sia, per il complesso delle regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui alla lettera *a*) del medesimo articolo.

**Al riguardo,** si osserva che le norme disciplinano la fase transitoria della riforma, specificando che sia comunque assicurata, in una prima fase, la copertura del differenziale tra i dati di previsione e l'effettivo gettito per gli strumenti destinati al finanziamento dei servizi di cui all'articolo 6, lettera *a*) n. 1), e che l'ammontare relativo ai gettiti dei cespiti tributari devoluti dallo Stato alle regioni, corrisponda agli stanziamenti soppressi nel bilancio dello Stato, fermo restando un'apposita procedura di verifica da parte della Conferenza permanente Stato, regioni, Autonomie, circa il permanere di tale congruità rispetto alle funzioni già trasferite.

In proposito, si rinvia alle osservazioni formulate all'articolo 8 in merito alla congruità e contestualità del trasferimento di funzioni e risorse.

### ***Articolo 18***

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

La norma, con riferimento alle norme transitorie per gli enti locali, fissa alcuni principi e criteri direttivi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega.

Tra l'altro si evidenziano i seguenti criteri:

- al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle regioni e agli oneri derivanti dalla ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, provvedono lo Stato e le regioni con contestuale copertura finanziaria;
- la fase transitoria è regolamentata nel suo svolgimento in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile, per le spese attinenti all'esercizio delle funzioni fondamentali e in un periodo di cinque anni per le altre funzioni. In attesa dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali il fabbisogno delle funzioni di Comuni e Province è finanziato in modo forfetario l'ottanta per cento di esse come fondamentali e il venti per cento come non fondamentali, tenendo altresì presente che per l'insieme delle funzioni fondamentali e non di Comuni e Province nella fase di avvio si intende l'insieme delle rispettive funzioni così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore del presente disegno di legge.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo,** con riferimento al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative assegnate nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle regioni e agli oneri derivanti dalla

ridefinizione dei contenuti delle funzioni amministrative svolte appaiono auspicabili ulteriori informazioni circa l'effettivo impatto finanziario della misura. In particolare, andrebbe chiarito se in tale fase, oltre agli oneri propri delle funzioni da svolgere, si possano determinare ulteriori oneri aggiuntivi connessi all'attività straordinaria instaurata nella fase di transizione da un sistema ad un altro, fase che coinvolge diversi livelli di amministrazione e che può essere suscettibile di assorbire risorse ulteriori rispetto a quelle ordinariamente stanziata a legislazione vigente.

Si segnala inoltre che l'assenza di costi aggiuntivi è subordinata all'efficienza della fase di attribuzione delle funzioni e alla mancanza di sovrapposizioni fra livelli di governo nell'utilizzo dei fattori della produzione e delle risorse impiegate, che per tale motivo devono essere caratterizzate dalla massima mobilità territoriale e interistituzionale.

Relativamente al superamento della spesa storica per le funzioni fondamentali, l'indeterminatezza della fase di transizione rende a sua volta indefiniti i risvolti finanziari che la stessa produce. Infatti, l'assenza di limiti precisi a tale periodo può tradursi in un rinvio, *sine die*, della individuazione dei criteri della spesa storica con le connesse conseguenze finanziarie che tale eventualità comporta.

Con riferimento alla determinazione forfetaria delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni, si osserva che tale previsione rappresenta pur sempre una approssimazione e, in quanto tale, non rispecchia fedelmente i reali fabbisogni dei singoli enti. Il rischio in cui si potrebbe incorrere in questa fase è un finanziamento eccessivo in un aggregato di enti a scapito di un finanziamento insufficiente per

un altro aggregato. Ulteriore rischio potrebbe collegarsi alla circostanza che le funzioni fondamentali siano state determinate in una percentuale particolarmente elevata (ottanta per cento) e in quanto finanziate integralmente, potrebbero risultare particolarmente onerose per l'ente finanziatore o comunque vanificare, almeno nella fase transitoria, qualsiasi intento di superamento della spesa storica. Le risorse attribuite dovrebbero invece essere congrue a garantire un esercizio delle funzioni efficace e al tempo stesso evitare un sovradimensionamento di finanziamento per lo svolgimento delle medesime funzioni. Sul punto quindi appare utile un ulteriore approfondimento.

### *Articolo 19*

#### *(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni)*

La norma, relativamente al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, fissa i seguenti principi e criteri direttivi cui dovrà conformarsi il Governo nell'esercizio della delega:

previsione di forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il ministero dell'economia e delle finanze e con le agenzie regionali delle entrate, in modo da configurare dei centri di servizio regionali;

definizione delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

**La RT** non considera la norma.

**Al riguardo**, al fine di individuare i profili finanziari della disposizione, andrebbe chiarito se le forme di collaborazione fra i diversi interlocutori istituzionali comportino, come appare, la creazione di una apposita struttura.

**CAPO IX**  
**(OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETÀ PER**  
**LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE**  
**AUTONOME)**

*Articolo 20*

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

L'articolo 20 del disegno di legge in esame è espressamente dedicato al coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome (come recita la sua rubrica). Detto coordinamento viene realizzato chiamando tutte le regioni a statuto speciale e le Province autonome a concorrere tanto agli “obblighi posti dall’ordinamento comunitario” quanto agli “obiettivi di perequazione e solidarietà” Si tratta di obiettivi che, ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione, rientrano nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato. La realizzazione di tali obblighi ed obiettivi viene demandata alle norme di attuazione degli statuti speciali, con modalità che prevedono anche l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale

e Province autonome, ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato.

**Al riguardo**, andrebbe anzitutto chiarito come si ponga l'onere derivante dall'assunzione di nuove funzioni statali rispetto all'attuale dotazione finanziaria che lo Stato mette a disposizione delle regioni a statuto speciale: in altri termini, considerato che la necessità di conseguire risparmi per il bilancio dello Stato non rende possibile l'attribuzione delle nuove funzioni con un aumento della dotazione finanziaria, resta da verificare se le nuove funzioni potranno essere attribuite lasciando inalterata, *coeteris paribus*, la suddetta dotazione oppure se l'attribuzione sia compatibile anche con una riduzione della dotazione.

La questione appare rilevante anche perché direttamente connessa agli obiettivi di perequazione e solidarietà enunciati al comma 1. Si tratta di verificare, in questo caso, se e in quale misura l'assunzione di nuove funzioni statali possa contribuire alla attuazione degli asseriti obiettivi di perequazione e solidarietà.

Tale aspetto pone la necessità di approfondire il tema della concreta misura del contributo che le regioni a statuto speciale saranno chiamate a fornire al disegno di perequazione, dal momento che non sono per esse stabilite regole o principi precisi, neanche per il periodo di transizione nel passaggio al nuovo regime.



## CAPO X

### (SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI)

#### *Articolo 21*

#### *(Salvaguardia finanziaria)*

Il comma 1 stabilisce che l'attuazione della delega dovrà comunque rendersi compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.

Il comma 2 prevede che l'attuazione della delega dovrà assicurare che, a seguito della riduzione delle spese, si determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo (lettera *a*) e vi sia coerenza tra riordino delle funzioni e riallocazione delle risorse finanziarie e strumentali, ivi compreso il personale che dovrà essere trasferito, unitamente alle corrispondenti funzioni, all'ente destinatario dei compiti a seguito del riordino.

Il comma 3 stabilisce che l'attuazione ai fini della costituzione della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (articolo 4) e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (articolo 4) si provveda avvalendosi degli ordinari stanziamenti di bilancio.

La RT si limita a ribadire che le uniche norme suscettibili di produrre oneri a carico del bilancio dello Stato sono quelle indicate agli articoli 3 e 4, per cui - conclude la RT, richiamandosi a alla clausola di invarianza indicata al comma 3 - a tale fine saranno utilizzati, nei limiti delle relative disponibilità, gli stanziamenti già

esistenti nei capitoli del bilancio a legislazione vigente, inerenti al funzionamento degli organi collegiali degli enti.

**Al riguardo**, riprendendo valutazioni metodologiche già formulate in passato<sup>18</sup>, premesso che il vincolo circa l'invarianza nella attuazione della delega potrà essere acclarato solo alla luce dell'esame delle relazioni tecniche di accompagnamento agli schemi di decreto legislativo attuativi della delega, la cui emanazione dovrà avvenire in ossequio ai principi e criteri direttivi indicati all'articolo 2, commi 2 e 3, emergono alcuni punti di interesse che meriterebbero un supplemento di riflessione.

In particolare, meritano un approfondimento, in quanto ripropongono alcuni problemi generali circa l'istituto delle deleghe legislative e i relativi vincoli, gli aspetti comunque riconducibili all'attuazione dell'obbligo di cui all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Un primo aspetto da porre in rilievo è dunque l'indicazione riportata all'articolo 2, comma 2, lettera *u*), e ribadita al comma 2, lettera *a*) dell'articolo in esame, laddove è stabilito che il riassetto dovrà comunque determinare una riduzione complessiva del carico fiscale dei diversi livelli di governo.

Dal punto di vista della copertura, sulla base della prassi consolidata nell'esame di provvedimenti di delega con conseguenze finanziarie, si tratta quindi di verificare la coerenza dell'affermato vincolo con il principio di invarianza, tenendo conto, nella fattispecie, della circostanza che il disegno di legge delega associa la

---

<sup>18</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, Elementi di documentazione n. 10, pagina 3

ricomposizione degli strumenti della autonomia impositiva, per ciascun livello di governo, con la nuova determinazione delle competenze all'esercizio delle funzioni pubbliche (di spesa), con particolare riferimento ad alcuni settori ad elevato impatto finanziario.

Da questo punto di vista occorre in particolare valutare se la delega stessa presenti una flessibilità in sé ragionevole dei principi e criteri direttivi, a partire dalla necessità di una copertura *ex ante*, che sarebbe esclusa solo in presenza di due requisiti:

1. una clausola di invarianza per il bilancio dello Stato e in generale per la finanza pubblica;

2. criteri espressamente flessibili di delega (in aumento dell'onere o in diminuzione: quindi, accanto a criteri di delega che determinano un onere, devono sussistere criteri di delega di segno opposto, che producano un miglioramento).

Un'analisi dell'articolo in esame sulla base di tale metodo porta a concludere che, pur in presenza di una clausola che prevede la compatibilità del riordino con i vincoli comunitari del patto di stabilità e crescita (lettera *a*) e che da esso dovrà comunque derivare un riduzione del carico fiscale, non afferma una esplicita invarianza degli oneri, se non limitatamente agli articoli 3 e 4, per i quali si prevede che i maggiori oneri si scontreranno comunque sui bilanci a legislazione vigente.

Posta in questi termini, la questione presenta un suo specifico profilo di criticità anche dal punto di vista procedurale, dal momento che la valutazione della neutralità finanziaria del riordino, e, anzi, addirittura, la sua virtuosità fiscale - tenuto conto che la lettera *a*) dell'articolo in esame pone espresso riferimento all'obiettivo della

riduzione delle spesa pubblica e della pressione fiscale, ai vari livelli di governo -, impongono di conferire certezza definitiva, sin dalla approvazione della legge delega, ai criteri da utilizzare allo scopo di definire poi tali grandezze<sup>19</sup>.

Sul punto, in particolare, per la pressione fiscale, atteso che i diversi prelievi tributari presentano connotati applicativi diversi, sia in ordine alla definizione delle basi imponibili prese a riferimento, che in relazione ai requisiti soggettivi dei soggetti percettori, andrebbero sino d'ora chiariti i profili tecnici della nozione di riduzione del carico fiscale per ciascun livello di governo, fornendo distinti elementi di definizione, per ogni tributo, alla luce delle previsioni di gettito per soggetto passivo d'imposta, formulate in relazione alla competenza di ciascun livello di governo<sup>20</sup>.

In altri termini, l'affermazione di precisi obiettivi economici della riforma (la riduzione delle spese e del carico fiscale), nel momento in cui essa è inserita nell'ambito degli stessi criteri direttivi contenuti nella delega, impone di definirne anticipatamente i canoni e i parametri necessari a verificarne poi la effettiva realizzazione, con la relativa tempistica, al momento della emanazione dei relativi decreti delegati.

---

<sup>19</sup> Ciò, considerato che, ai diversi livelli di governo, fanno capo differenti modalità di intervento nella spesa pubblica e, soprattutto, i diversi strumenti della fiscalità.

<sup>20</sup> Sul punto, una dettagliata disamina delle metodologie adottate per la previsione dei livelli di gettito per ciascun tributo, sulla base di rigorosi criteri di previsione applicati all'evoluzione attesa delle relative basi imponibili, per i tributi diretti ed indiretti, è riportata nel documento della Direzione Generale del Tesoro "I Documenti programmatici, Ruolo strutture, strumenti del MEF", laddove, in linea di massima, si riferisce che *"la scelta delle variabili di approssimazione è legata alle previsioni macroeconomiche da un lato, e a valutazioni di tipo statistico-storico dall'altro. Le prime riflettono l'input proveniente dal quadro macroeconomico inviato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro. La scelta della variabile di approssimazione viene effettuata al livello di singola voce d'imposta ed è influenzata dalla ricostruzione storica del suo andamento."* Si può ritenere che tale impostazione metodologica dovrà essere traslata alla previsione dei gettiti per ciascun livello di governo, il che presuppone la chiarezza in merito alla distribuzione territoriale delle base imponibili, su base regionale e locale. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Direzione Generale del Tesoro, "I Documenti programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e strumenti del Mef" pagina 170 e seguenti.

Sempre in tema di disciplina degli effetti finanziari, va sottolineato che esso investe anche la sequenza temporale-decisionale che si intende prefigurare per l'attuazione della riforma.

Si segnala infatti la mancanza di una norma a sé stante che - ferme restando le indicazioni riportate agli articoli 17 e 18 - stabilisca, espressamente, il vincolo della gradualità del percorso di riforma nel suo complesso, in modo che gli effetti finanziari comunque derivanti dalla attuazione dei singoli decreti delegati sulle funzioni di spesa, anche per singole parti, non determinino, nemmeno temporaneamente, oneri aggiuntivi in quanto saranno compensati da contestuali provvedimenti in materia di entrata.

Si pone, in altri termini, il problema di garantire la necessaria contestualità tra i diversi decreti con effetti finanziari di segno opposto in modo da garantire l'invarianza finanziaria per ogni esercizio finanziario.

Sul piano più generale, inoltre, partendo dal presupposto della frequente presentazione di norme di delega comportanti oneri incerti sia nell'*an* sia nel *quantum* e quindi non predefinibili in maniera esatta nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega stessa, si possono rammentare i precedenti nei quali si è ammesso che in tali ipotesi (deve trattarsi comunque di una spesa discrezionale, cui non si contrappongano diritti soggettivi, e rispetto alla quale la quantificazione dell'onere e la relativa copertura nell'ambito della legge delega risulti un esercizio impossibile oppure del tutto aleatorio), la corrispondenza tra onere e copertura è valutata in sede di emanazione delle norme attuative.

In passato, è stato quindi ritenuto sufficiente, ai fini del rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, che con la sola legge-delega non si determinino oneri certi senza la loro copertura, ovvero, che l'entrata in vigore delle norme delegate sia condizionata all'entrata in vigore di un'ulteriore norma di copertura (solo in quest'ultima sede si procede quindi all'effettiva quantificazione dell'onere). Si tratta di un orientamento che, in sostanza, accetta che la legge-delega possa essere indeterminata quanto agli oneri, ma solo limitatamente a determinate tipologie di oneri (caratterizzate, in ultima analisi, da un significativo grado di modulabilità e dunque dall'assenza di diritti soggettivi).

In tal senso occorre chiarire la portata dei dispositivi indicati agli articoli 17 e 18 del disegno di legge in esame, laddove è pur prevista la gradualità del passaggio al nuovo modello di finanziamento, rispettivamente, di regioni ed enti locali, ma non appaiono chiari i criteri del passaggio dai valori storici dei trasferimenti ai nuovi strumenti di finanziamento (articolo 17, lettera *a*) e per il passaggio dalla spesa storica ai nuovi criteri improntati al cd. fabbisogno *standard* (articolo 18, lettera *b*).

In proposito, l'unica indicazione esplicita è quella relativa ai comuni e le province riportate all'articolo 18, lettera *b*), numero *1*), laddove è stabilito che si considera in ogni caso in modo forfetario l'80 per cento della spesa per le funzioni fondamentali e il 20 per cento per quelle storiche.

In sostanza, dal punto di vista metodologico, si tratta di valutare se, dati i criteri di delega innanzi esposti, possa ritenersi applicabile al provvedimento in esame il recente orientamento sopra richiamato, tenuto conto del descritto problema del grado di flessibilità dei criteri

direttivi, che costituisce aspetto direttamente riferibile alle regole di copertura finanziaria stabilite dalla legge di contabilità.

Infine, sotto un profilo più strettamente procedurale e quindi al limite con l'apprezzamento di merito, occorre verificare se il percorso procedimentale ipotizzato sia tale da assicurare, in linea di principio, a livello di norme, la compatibilità in ogni aspetto prefigurato con il quadro delle grandezze finanziarie pubbliche.

In proposito, la verifica richiederebbe di valutare anche la previsione di eventuali cautele, sia in ordine alle garanzie procedurali a tutela delle indicazioni tecniche contenute nei pareri formulati dalla Commissioni parlamentari, sia circa l'apparato documentativo che dovrà accompagnare il complesso dei decreti legislativi da emanare, in termini analoghi a quanto stabilito nel recente passato in relazione alla attuazione di provvedimenti di delega i cui contenuti presentavano aspetti di particolare complessità e richiedevano, pertanto, uno speciale regime procedurale per la formulazione dei pareri da parte delle Commissioni competenti<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> In proposito, tra le diverse soluzioni adottate in passato si può apprezzare, ad esempio, il particolare *iter* procedurale previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge delega n. 247/2007 recante "*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*" laddove si prevede che gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro trenta giorni dalla data di assegnazione dei medesimi schemi. E' ivi stabilito, però, che le Commissioni possono chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni. Qualora i termini per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scadano nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di sessanta giorni. Il predetto termine è invece prorogato di venti giorni nel caso in cui sia concessa la proroga del termine per l'espressione del parere. Solo una volta che siano decorsi i suddetti termini senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

Per contro, entro i trenta giorni successivi all'espressione dei pareri, il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni ivi eventualmente formulate con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ritrasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti, che sono espressi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Di analogo tenore, sebbene contraddistinte da

---

un *iter* meno complesso, sono le disposizioni indicate all'articolo 11, commi 1-4, della legge n. 80/2003, recante norme di delega al Governo per "*La riforma del sistema fiscale statale*".



Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>