a definire chiaramente le entità ed il profilo quantitativo relativamente a detti cespiti patrimoniali, al fine di rendere meno generica ed indefinita tale specifica materia cui è strettamente connesso il grado di concreta realizzazione della riforma in essere, accrescendo le capacità di incisione accertativa degli enti locali. Al riguardo si segnala che, sul punto, sono emerse perplessità da parte dei rappresentanti dell'Uncem in ordine alla asserita scarsa attenzione posta nei confronti della particolare posizione dei Comuni montani e delle Comunità montane. Sembra opportuno chiarire le percentuali delle più importanti imposte sia dirette che indirette che possano, nella relativa espressione assoluta di quantificazione, essere assegnate alle Regioni ed agli enti locali.

Appare opportuna la previsione del divieto di doppia imposizione, ancorché limitata al solo medesimo presupposto d'imposta e non anche alla medesima base imponibile. In concreto, ciò comporta la ricerca di un non semplice equilibrio tra l'obiettivo di ridurre le imposte e quello di assegnare alle autonomie un credibile spazio per esercitare una piena potestà impositiva. Si segnala che sarebbe necessario inserire, nei decreti legislativi delegati, degli indicatori di coerenza con la cosiddetta sostenibilità comunitaria dei conti pubblici in relazione agli obiettivi di bilancio a medio termine.

4.7 La perequazione.

Il tema della perequazione è evocato nel testo costituzionale in relazione all'articolo 117, comma primo, lett. *e)*, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva sulla perequazione delle risorse finanziarie, senza alcun riferimento specifico al sistema interterritoriale. L'articolo 119 della Costituzione statuisce invece che « la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante ». Un tema della riforma che merita particolare attenzione riguarda proprio il sistema di perequazione delle risorse per i territori che versano in condizioni di maggiore disagio economico. I rappresentanti del Consiglio regionale della Toscana hanno sostenuto la necessità di attuare una corretta perequazione solidale tra tutte le aree del Paese al fine di rendere possibile in ogni territorio la soddisfazione dei bisogni collettivi essenziali. I rappresentanti della Regione Sardegna hanno manifestato riserve sulla effettiva portata del dato compartecipativo in relazione al principio di perequazione integrata per le regioni più deboli.

Il modello che la riforma prospetta potrebbe garantire il finanziamento integrale delle funzioni degli enti locali, grazie al fondo perequativo per i territori con ridotta capacità fiscale e con risorse aggiuntive che lo Stato potrebbe destinare per il raggiungimento di scopi comunque diversi dal normale esercizio delle funzioni e per favorire lo sviluppo economico e sociale. Occorre al riguardo definire e precisare la tipologia dei criteri che presiedono alla determinazione della maggiore o minore capacità fiscale per abitante di ciascun territorio, in quanto alla individuazione di parametri coerenti consegue la possibilità di attenuare e ridurre i divari, in termini sociali ed economici, attualmente presenti sul territorio.

4.8 Tributi propri delle Regioni a statuto speciale.

In ordine alla questione dei tributi propri delle Regioni a statuto speciale e dei connessi limiti, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 102 del 2008, ha rilevato che il Titolo V non prevede una forma di autonomia più ampia di quella riconosciuta sostanzialmente dagli Statuti speciali. Non si pone quindi, come per le Regioni a Statuto ordinario, un generale divieto di attivazione di tributi propri in carenza di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento. Nel corso dell'audizione dei rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome e della Regione Valle D'Aosta si sono registrati profili di criticità in ordine al rischio di un'eventuale lesione delle prerogative riconosciute alle Autonomie speciali con specifico riguardo alla funzionalità della spesa e dei relativi bilanci. Occorre segnalare al riguardo che il testo prescrive che alle autonomie speciali saranno applicabili i soli articoli 14, 21 e 25, peraltro la normativa delegata sarà applicata nei relativi territori all'esito di specifici accordi formali. I rappresentanti della Regione Friuli-Venezia Giulia si sono dichiarati pronti ad attuare la riforma a bilancio invariato, ma hanno ribadito la necessità di salvaguardare la cosiddetta specialità territoriale e di confine soprattutto in materia di fiscalità di sviluppo.

5. *Spunti e note conclusive.*

L'esigenza di regolare il passaggio dall'attuale finanza decentrata di tipo derivato ad un sistema fiscale e finanziario autonomo e responsabile superando progressivamente il criterio della spesa storica è ineludibile. La definizione dei costi *standard* rappresenta l'elemento centrale dell'intero impianto riformatore: il disegno di legge delega rimette ai decreti delegati il compito di darvi forma. Si rileva al riguardo che i dati e gli elementi valutativi, intesi quali indicatori oggettivamente utili, sono destinati a mutare in relazione alle diverse entità territoriali (peraltro anch'esse da mettere in relazione ad una vasta gamma di criteri definitori) ed in relazione alle plurime tipologie e categorie dei vari universi di soggetti da considerare posti in relazione con ogni specifico servizio essenziale. Alle varie qualificazioni del valore economico del costo *standard* o della sua « cifra » consegue, di norma, un'oscillazione proporzionale delle modalità quantitative di utilizzo degli investimenti relativi ad ambiti di risorse perequative. È poco probabile che ciò, date le responsabilità assegnate anche in termini tributari e amministrativi, finisca per attenuare l'innovativa portata di autonome politiche di bilancio sia sul lato delle entrate che su quello della funzionale razionalizzazione delle spese.

Il fulcro della disciplina è la determinazione dei costi *standard* e del parametro rispetto al quale definirne il perimetro. Il nodo da sciogliere consiste nella necessità di definire se il costo *standard* si debba delineare quale mera scelta formale ovvero se implichi, come auspicato dalla riforma, una valutazione anche in termini di efficacia ed efficienza dei servizi offerti in un dato territorio. Se si accede a tale impostazione metodologica è utile ricorrere al parametro del fabbisogno *standard* optando esplicitamente per un modello che

riferisca il livello standard non al « costo » bensì al « fabbisogno »; il primo si delinea quale concetto formale e neutro, il secondo si pone quale valore sostanziale che impone una problematica valutazione delle spese in termini di congruità, efficienza ed adeguatezza dei servizi o delle prestazioni rese. Peraltro, risulta evidente che la definizione dei costi *standard* è strettamente connessa alle specifiche finalità perseguite con la riforma: la ristrutturazione, la riduzione e il controllo della spesa pubblica; la diminuzione della pressione fiscale complessiva; la semplificazione delle funzioni amministrative e la razionalizzazione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Obiettivi da raggiungere in un quadro di rispetto dei vincoli del patto di stabilità europeo. Il meccanismo della spesa storica è inadeguato a regolare la dinamica proteiforme delle diverse realtà economiche del Paese e delle sue specificità territoriali ancor più in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha ulteriormente aumentato la distanza tra la responsabilità impositiva e quella di spesa che ha reso ingovernabili i conti pubblici favorendo la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione. Nella spesa storica ai fabbisogni reali (quelli *standard)* riferiti all'insieme dei beni e dei servizi offerti si sommano le vere e proprie inefficienze. Un modello incongruo, fonte di evidenti distorsioni del sistema e causa di anomalie ed inefficienze che nei casi più gravi producono dispersione e dissipazione della spesa pubblica.

Il passaggio ai costi *standard* è segno della volontà di razionalizzare e di ridefinire il complessivo quadro di riferimento. La chiave di volta potrebbe essere rappresentata dalla costruzione di un sistema basato sul patto di convergenza, un patto di congruità costruito su un metodo negoziale, quindi flessibile, incentrato sull'individuazione del valore del fabbisogno *standard* per ciascuna unità di prodotto-servizio essenziale unitariamente definito tra i diversi livelli istituzionali coinvolti. Evidentemente il fabbisogno *standard* ha una valenza economica e sociale significativa, conseguentemente andrebbe rilevato e calcolato non solo in base a criteri economici o meramente contabili, bensì in termini di efficacia-efficienza del servizio, commisurato alla congrua relazione tra i correlati costi e benefici. Ne deriva che al fine di calcolare il fabbisogno *standard* come delineato è necessario adottare specifici indicatori che definiscano, nelle diverse situazioni o categorie contemplate, le unità di misura omogenee necessarie a misurare gli aggregati relativi alle diverse specificità. In una prima analisi, gli indicatori indispensabili sono quelli riferibili al parametro territoriale o geografico (Nord, Centro e Sud), a quello morfologico (zone montuose, collinari o pianure), a quello demografico. Tra gli indicatori utili dovrebbe assumere un rilievo non secondario l'appartenenza alle aree del Paese oggetto degli interventi della politica di coesione economica e sociale programmati dall'Unione europea. Sono molteplici i fattori da considerare quali parametri da adottare come indicatori per definire il fabbisogno *standard* inteso come rapporto costi-benefici del servizio erogato, affinché il servizio stesso si configuri nei termini di efficienza, efficacia ed appropriatezza. Considerato un territorio e un dato profilo morfologico ed anagrafico, gli ulteriori parametri di valutazione possono essere le percentuali di prevalenza delle diverse fasce di età della popolazione, quelle di

reddito, il numero di utenti, la prossimità del territorio ad aree regionali con servizi più o meno competitivi, le infrastrutture connesse e la distanza delle strutture e delle sedi amministrative che forniscono il servizio. Uno strumento utile a superare l'inefficienza amministrativa e gestionale potrebbe essere l'aggregazione in bacini di utenza ottimali per l'erogazione dei servizi, quali quelli attualmente previsti per l'acqua o per il gas ovvero i bacini di trasporto a livello locale. In tale quadro il patto tra enti territoriali e Stato potrebbe qualificarsi quale regola cogente dinamica di riforma economico-sociale in modo da impedirne soggettive interpretazioni, inadempienze e disapplicazioni.

Il patto di convergenza o di congruità andrebbe qualificato come accordo che definisce unanimemente, per un determinato periodo temporale, per ogni unità di servizio prodotto, il fabbisogno *standard* che convenzionalmente le parti ritengono congruo. Un aspetto di particolare rilievo, cui si dovrà porre adeguata attenzione nell'esercizio della delega, afferisce alla necessità di approntare, nell'ottica di un efficiente e solidale federalismo fiscale, misure tese a potenziare adeguatamente le infrastrutture materiali e la loro effettiva funzionalità, soprattutto in relazione alle aree del Paese che versano in condizioni di maggiore disagio socio-economico, in coordinamento funzionale con le specificità, non solo metodologiche ma anche teleologiche.

In ordine alla previsione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante si ravvisa l'esigenza che siano predisposte misure di verifica e monitoraggio « esterno » ai destinatari-gestori, Regioni ed enti locali, al fine di considerare i principi di territorialità, sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nel quadro di un necessario collegamento tra il prelievo fiscale e il beneficio fornito ai cittadini-utenti. Il sistema dovrebbe opportunamente contemplare l'attivazione di meccanismi premiali dei comportamenti virtuosi e di misure sanzionatorie tali da dissuadere il perseguimento di politiche di spesa contraddittorie o non adeguate rispetto all'esigenza di mantenere condizioni di equilibrio della finanza pubblica nel suo complesso.

Data la portata della riforma è evidente che la legge delegata appare di non semplice decodificazione in quanto il rapporto matematico tra principi, finalità e criteri prescritti ed enunciati nell'articolato consta di un tal numero di variabili da richiedere più di mille opzioni e combinazioni normative. Ne consegue l'opportunità che diversi siano i decreti legislativi delegati ed i tempi previsti per la loro adozione.

In relazione alla compatibilità della riforma con la normativa comunitaria sembrano fugati i timori relativi a possibili lesioni dei principi del trattato CEE. Infatti, le norme fiscali che paiono fornire margini di vantaggio in alcune regioni possono essere qualificate regole di carattere generale. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, in base all'articolo 87, paragrafo 1, del Trattato CE, sono vietati gli aiuti di Stato e tra questi, in particolare, quelli che gli Stati membri introducono con regimi fiscali disomogenei tali da creare vantaggi economici selettivi che alterano la pre-esistente situazione concorrenziale. Non rientrano invece nel divieto le misure generali.

Nella fattispecie, la delega prevede che l'esercizio delle competenze sub-statali in materia fiscale si traduca in misure generali anziché selettive. Si può così avviare la costruzione di un federalismo fiscale con i caratteri di misura generale in accordo con i principi interpretativi ribaditi dai giudici di Lussemburgo. Inoltre, la delega sembra correttamente prevedere indicazioni per la necessaria « separazione » o « autonomia » fra i livelli di Governo interessati. Tale principio di « separazione » dei livelli di governo in ambito fiscale è conforme al criterio di autonomia economica e finanziaria che emerge dalla prassi e dalla giurisprudenza comunitaria e si accompagna all'autonomia istituzionale degli enti in questione e che pur discende in modo consonante anche dall'assetto costituzionale e dalle competenze attribuite, ad esempio, alle Regioni.

Occorre segnalare la necessità di dare maggior trasparenza logica alle norme tributarie contenute nel provvedimento: la formulazione di talune disposizioni, particolarmente complessa, potrebbe alimentare interpretazioni non in sintonia con la *ratio* della normativa.

L'articolo 119 della Costituzione, che sancisce l'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, richiama l'esigenza di un solido ed adeguato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. La valorizzazione dell'autonomia finanziaria non può essere quindi disgiunta dalla necessità di definire un equilibrato sistema di relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo del territorio basato su un rafforzato coordinamento della finanza pubblica, quale strumento teso a garantire l'unità economica della Repubblica, a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili. Tale quadro di riferimento induce alla necessità di procedere ad una graduale armonizzazione dei bilanci dello Stato e dei diversi livelli territoriali. A tale obiettivo risulta collegata l'opportunità di una revisione della legge di contabilità pubblica. Occorre altresì, in una prospettiva di potenziamento degli strumenti di coordinamento, attivare una sede permanente di cooperazione sui temi della finanza pubblica.

Un tema non secondario attiene al necessario potenziamento delle fonti informative sui dati e sui flussi di finanza pubblica, che risultino tuttavia omogenee tra i livelli territoriali, al fine di consentire un oggettivo confronto, aggregazione ed analisi.

Un particolare profilo di riflessione attiene all'opzione tra un modello di federalismo fiscale unico ovvero duplice in relazione ai due tipi di autonomia regionale ordinaria e speciale. La costruzione di un sistema fiscale e finanziario su più livelli risulta strettamente connessa alla questione del ruolo delle regioni a statuto speciale, in cui il rapporto tra entrate e spese pare non sempre aderente alle effettive esigenze del territorio. Su tale cruciale tema il disegno si legge sembra favorire una soluzione mediana. Le regioni ad autonomia differenziata, che di fatto sostengono le ragioni della non applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, hanno trovato conferma della loro singolarità, in quanto per esse sono sanciti principi *ad hoc* che sembrano favorire prospettive di maggiore autonomia fiscale e finanziaria.

È auspicabile che venga accelerato il processo di razionalizzazione e codificazione complessiva delle funzioni delle autonomie locali

tramite un nuovo codice che ne ridefinisca ruoli, competenze e funzioni evitando sovrapposizioni tra livelli diversi di governo del territorio e con l'intento di ottimizzare i servizi che risultino caratterizzati da profili di diseconomia ed inefficienza nella gestione. Occorre accompagnare tale provvedimento con altri urgenti processi di riforma, quali l'attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera *p)* della Costituzione ed il nuovo ordinamento degli enti locali, la disciplina delle funzioni delle città metropolitane e, nel più generale contesto di riforma istituzionale, il superamento dell'attuale bicameralismo.

La riforma, ispirata ai principi di responsabilità, efficienza, equità e solidarietà, deve necessariamente procedere attraverso un percorso condiviso tra autonomie locali, Regioni e Stato con particolare riferimento alla definizione dei LEA e dei LEP, alla determinazione dei fabbisogni *standard*, alla costruzione degli strumenti di perequazione territoriale, al fine di delineare un assetto di relazioni finanziarie coerente e sostenibile.

Un ulteriore aspetto di particolare delicatezza emerso nel corso del dibattito è quello riguardante la presunta genericità, sotto il profilo della compatibilità costituzionale, della delega e la mancata quantificazione della spesa. È da evidenziare che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la legge delega interviene in termini circostanziati e specifici fissando dei puntuali percorsi per tutti i decreti delegati. Per quanto riguarda la quantificazione dell'entità della spesa, basti osservare che secondo la prassi costituzionale, la relativa determinazione può essere posticipata in ragione del fatto che l'efficacia delle norme concrete sul tessuto economico sociale del paese e nell'ambito dei livelli istituzionale interviene solo per il tramite dei decreti delegati.

Uno dei profili più delicati nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione attiene al ruolo di controllo e monitoraggio delle politiche da parte dei diversi livelli di governo del territorio. Occorre attivare e promuovere idonei strumenti di valutazione delle politiche e di valutazione degli effetti delle politiche stesse. L'attuazione del federalismo fiscale non deve pertanto essere accompagnata dal potenziamento di organismi di coordinamento e concertazione di tipo amministrativo, tecnico e contabile, ma deve indurre a valorizzare il ruolo delle sedi interistituzionali di coordinamento, in attesa di riforme costituzionali che conducano all'istituzione di una Camera delle autonomie ove comporre a sintesi le istanze derivanti dai diversi livelli territoriali. In tale prospettiva si pone l'opportunità, unanimemente condivisa e caldeggiata, che la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali venga integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, affinché quest'ultima possa qualificarsi come organo consultivo ed esaustivamente rappresentativo delle molteplici istanze provenienti dalle autonomie territoriali e quale momento istituzionale per comporre i molteplici e differenziati interessi espressi dai diversi livelli di governo territoriale riconosciuti dalla Costituzione. Si ribadisce che tale indicazione è stata prospettata ed auspicata da tutti i soggetti ascoltati in audizione nel corso dell'indagine.

Cruciali per l'attuazione della riforma sono i tempi necessari per passare dalla spesa storica ai costi *standard* e la loro definizione. La differenza tra i costi storici e quelli standard è la variabile indeterminata che rende indefinite dimensioni e ricadute della riforma. È inevitabile, dunque, prevedere una fase di transizione da un sistema all'altro che sarà tanto più breve quanto più sarà condivisa, in termini di efficienza, da parte di tutti i livelli istituzionali, l'applicazione del federalismo fiscale quale fondamentale tappa del percorso che condurrà al federalismo istituzionale.