

# Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega

Filippo Tosi

IRPET

N. 3 - Giugno 2011

## INTRODUZIONE

---

Nel corso degli ultimi quindici anni si è diffusa l'idea che l'Italia necessiti di una revisione in senso federale dell'architettura fiscale ed istituzionale. La crescente affermazione di posizioni politiche ostili al centralismo, insofferenti al finanziamento delle inefficienze, ed intolleranti alla mancanza di trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche, ha portato all'avvio di un percorso di riforme che, pur procedendo in maniera assai faticosa e sporadica, ha comunque prodotto alcuni risultati di rilievo, dei quali l'approvazione della legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale e dei decreti legislativi in essa previsti ne rappresentano gli ultimi in ordine cronologico.

Il cd. "federalismo", pur essendo una vera e propria bandiera politica di un partito nazionale (Lega Nord) che si è più volte spinto addirittura nel proporre disegni secessionisti, trova varie giustificazioni anche nella teoria economica e nella situazione contingente della finanza pubblica italiana. Procedendo con ordine ed in estrema sintesi, la teoria del decentramento fiscale consente di affermare che un maggior ricorso al federalismo può condurre a guadagni di efficienza (efficienza allocativa), ad un accrescimento del senso di responsabilità degli amministratori pubblici (*accountability*), ad una maggiore possibilità per i cittadini di selezionare mediante confronto i buoni governi (*yardstick competition*), ad una più vigorosa crescita economica (Bordignon e Ambrosiano, 2007)<sup>1</sup>. Per quanto riguarda la finanza pubblica italiana, i dati mostrano (Ferretti *et altri*, 2009; Zanardi, 2010) che alla fase "dell'autonomia delle entrate" degli anni '90 -attribuzione di ICI ai Comuni, IPT e RCA alle Province, IRAP alle Regioni- e a quella "delle spese" tra la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio -determinata dalla crescita dei trasferimenti- nelle quali il

<sup>1</sup> Nel contributo appena citato sono passati in rassegna anche i possibili svantaggi indotti da un decentramento fiscale -diseconomie di scala, dispersione di costi e benefici delle politiche (*spill-over effect*), scarsa qualità della burocrazia locale, ecc.- ed i requisiti necessari per il buon funzionamento di un sistema decentrato in ordine all'assegnazione delle funzioni tra i livelli di governo e delle fonti di finanziamento, ai meccanismi di perequazione, al rispetto della disciplina fiscale. In ogni caso gli autori sottolineano che "la stessa teoria economica non dà indicazioni univoche e questo spiega, almeno in parte, il fatto che nel mondo si osservano sistemi decentrati tra loro molto differenziati". Come accennato nel corso del testo, tuttavia, in questo momento storico è diffusa l'idea che, almeno per il contesto italiano, i vantaggi del decentramento siano preponderanti rispetto agli svantaggi. Per una analisi dei "costi del non federalismo" cfr. Regione Veneto e Unioncamere Veneto (2007).

grado di autonomia finanziaria dei governi locali è nettamente aumentato, si è contrapposta la fase della contemporanea diminuzione di spese ed entrate avvenuta nel primo decennio degli anni duemila. Ad oggi l'Italia presenta un livello di decentramento fiscale che la pone in posizione non lontana dai Paesi che più hanno valorizzato il ruolo degli enti locali. La peculiarità italiana riguarda semmai la qualità del decentramento, dato che nel nostro ordinamento i trasferimenti continuano ad avere un ruolo di assoluto rilievo rispetto ai tributi locali. Questa anomalia italiana, frutto di un percorso di riforme del sistema finanziario discontinuo, accidentato e, spesso, poco lungimirante, trova riscontro nella "Relazione sul federalismo fiscale" (Governo della Repubblica Italiana, 2010), nella quale essa viene spiegata mediante la metafora dell'"albero storto". La stortura dell'albero della finanza pubblica italiana risiede nella constatazione che "la spesa locale è fatta da Governi che hanno potere di spesa ma non il dovere di presa fiscale, così risultando fiscalmente irresponsabili". Da qui l'esigenza di riformare il sistema finanziario italiano in senso federale.

Le questioni aperte insite nella realizzazione di questa riforma, oltre che di natura strettamente politica, sono numerose e di non semplice risoluzione<sup>2</sup>. È utile metterne in evidenza le quattro più significative. *In primis* la questione perequativa ed equitativa. L'Italia è caratterizzata da forti squilibri territoriali di sviluppo, con le Regioni del Centro Sud che inseguono a significativa distanza quelle del Centro Nord in quasi tutti gli indicatori economici. Nell'attuale struttura finanziaria, questi squilibri determinano un forte processo di redistribuzione lungo la direttrice Nord Sud<sup>3</sup>. A tale considerazione si aggiunge la questione relativa alle Regioni a Statuto Speciale, che godono di un trattamento finanziario di favore e di un'autonomia tributaria ben maggiore di quelle a Statuto Ordinario, cosa che genera squilibri anche tra amministrazioni analoghe per localizzazione territoriale e per livello di sviluppo<sup>4</sup>. In questa situazione, fatta di grandi differenziali di sviluppo e di disponibilità di risorse tributarie, è chiaro che, come nota Zanardi (2010), la questione perequativa ed equitativa risulta tanto importante quanto delicata. In effetti, la discussione che ha portato all'approvazione della legge delega 42/2009 è stata incentrata quasi esclusivamente su questioni redistributive<sup>5</sup>.

In secondo luogo, il confronto sul federalismo, risultando di fatto monopolizzato dal tema della perequazione, ha quasi completamente trascurato due questioni -l'impatto economico della riforma federalista ed il contributo che questa potrà dare alla crescita del sistema economico italiano- che sono e saranno di fondamentale importanza. È chiaro che questi due temi sono tra loro legati: se da un lato è prevedibile che i costi di transazione e di duplicazione delle competenze faranno lievitare, almeno nel breve periodo, la spesa pubblica, dall'altro il contributo che il federalismo potrebbe dare allo sviluppo consentirebbe non solo di rendere trascurabili questi costi aggiuntivi, ma anche di risolvere l'annoso e strutturale problema della bassa crescita dell'economia italiana<sup>6</sup>. La rilevanza di questi fattori, naturalmente, dipenderà da quale sarà la nuova struttura del sistema fiscale italiano.

In terzo luogo, l'attuazione del federalismo presuppone la disponibilità di informazioni dettagliate, coerenti e confrontabili sui livelli di governo locali e sui loro sistemi tributari per poter simulare *ex-ante* e monitorare *ex-post* l'impatto e gli effetti delle nuove disposizioni. Invece, come notano Ambrosanio e Bordignon (2009) "la realtà attuale è che il bilancio dello Stato e quello di regioni e enti locali sono entità sostanzialmente non comunicanti" a causa di una sorta di "federalismo contabile" delle Regioni e dell'ampia esternalizzazione di funzioni pubbliche che caratterizza gli enti locali e incide sulla completezza dei loro bilanci<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Per velocizzare il lungo e complesso percorso di approvazione del federalismo fiscale è stato da più parti proposto di iniziare con un "federalismo a velocità variabile" (Boeri e Bordignon, 2010) secondo quanto previsto dall'art. 116 della Costituzione.

<sup>3</sup> Ambrosanio *et alii* (2009) mostrano che tutte le regioni del Centro Nord (ad eccezione di Liguria e Valle d'Aosta) presentano un saldo positivo, finanziando così quelle del Centro Sud. Il saldo è particolarmente positivo per Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna che, di fatto, rappresentano le vere finanziatrici dei saldi negativi delle regioni del Centro Sud. Tale situazione ha generato nel tempo una insofferenza delle regioni del nord all'odierna struttura della finanza pubblica italiana, che è al centro della cd. "questione settentrionale". In proposito cfr. Bramanti (2010).

<sup>4</sup> In merito cfr. Barbero (2011) e Cotterli e Liberati (2009).

<sup>5</sup> Come fanno infatti notare Brosio e Piperno (2010), durante il percorso di approvazione della legge delega si è assistito ad un confronto tra le Regioni più ricche, che reclamavano un sistema basato sul principio dell'origine delle risorse, e quelle più povere che richiedevano l'applicazione del criterio della destinazione.

<sup>6</sup> Sul punto cfr. la raccolta di saggi a cura di Lorenzini e Rabelotti (2010).

<sup>7</sup> Questo problema è posto in evidenza anche nella "Relazione sul federalismo fiscale" (Governo della Repubblica Italiana, 2010), dove si afferma, sotto il titolo "le anomalie della contabilità" che "in alcune regioni si sono verificate gravi effettive carenze cognitive sui dati reali di spesa e di bilancio". Per una rassegna sul tema dell'armonizzazione dei bilanci cfr. Grisolia (2010).

Il quarto ed ultimo punto riguarda l'assetto istituzionale del nostro Paese, riferendoci con ciò alla ripartizione delle funzioni che ogni livello di governo è chiamato a svolgere. Sembrerebbe logico definire prima i compiti di ogni ente ("chi fa che cosa") e successivamente impostare la struttura di finanziamento degli stessi ("come finanziare le funzioni"), ma nell'ultimo decennio le discussioni relative al federalismo fiscale e a quello "istituzionale" sono procedute in parallelo, generando una certa dose di confusione ed incertezza<sup>8</sup>.

Il lavoro ricostruisce il quadro della situazione del federalismo fiscale a due anni esatti dall'approvazione della legge delega 42/2009, cercando di mettere in rilievo quanto è stato sinora fatto, la natura delle scelte che sono state compiute e quanto rimane ancora da fare. Il documento ha un taglio sintetico sia per facilitarne la lettura che per la difficoltà oggettiva a rendere conto in maniera esaustiva delle numerose e complesse questioni insite nel e legate al cd. "federalismo fiscale". Il lettore interessato ad approfondire uno o più degli argomenti trattati potrà far riferimento alla bibliografia citata.

La struttura del lavoro ricalca l'evoluzione temporale delle norme approvate, dedicando il primo capitolo al percorso, ai principi, alla struttura ed alle previsioni della legge delega 42/2009, nonché ai suoi collegamenti con il nuovo titolo V della Costituzione. Il secondo capitolo analizza i decreti legislativi approvati, evidenziandone le caratteristiche principali ed i punti che rimangono ancora da chiarire. Il terzo ed ultimo capitolo discute brevemente le questioni che rimangono da affrontare. La bibliografia ed i principali riferimenti internet concludono il lavoro.

## 1. LA LEGGE DELEGA SUL FEDERALISMO FISCALE

---

### 1.1

#### La legge 42/2009 come compromesso tra le forze politiche

La revisione dell'articolo 119 della Costituzione operata con la legge costituzionale numero 3 del 18 ottobre 2001 ha inciso in maniera significativa sulle caratteristiche dell'articolazione finanziaria dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali. Per dare sostanza alle disposizioni costituzionali -in parte successivamente precisate con la legge 131/2003 (cd. legge La Loggia)- si sono succedute negli anni seguenti varie proposte di legge<sup>9</sup>. In tema di federalismo fiscale le proposte maggiormente significative sono state due: il disegno di legge presentato dal Consiglio Regionale della Lombardia, che prevedeva una rivoluzione dei rapporti finanziari tanto netta quanto irrealistica, e quello, assai più moderato, avanzato dal Governo Prodi II. A questi elementi si aggiungono le prese di posizione di tutti i soggetti chiamati in causa, delle quali risulterebbe troppo lungo e complesso riportare in maniera anche sintetica le caratteristiche<sup>10</sup>.

La legge 42/2009, rappresentando un compromesso realizzato dal Governo di centrodestra (Berlusconi IV) tra le proposte delle Regioni e quella del Governo Prodi II (Bordignon, 2010a), ha ricevuto un largo apprezzamento tra le forze politiche che ne ha determinato una approvazione parlamentare con ampia maggioranza. La legge 42/2009 è entrata in vigore il 21 maggio 2009 dopo esser stata pubblicata sul numero 103 del 6 maggio 2009 della Gazzetta Ufficiale ed aver ricevuto l'approvazione di entrambi i rami del

<sup>8</sup> Più precisamente, mentre sotto il Governo Prodi le due proposte di legge hanno avuto un percorso parallelo ed infruttuoso, oggi il federalismo fiscale è stato approvato con la legge delega 42/2009 mentre il "codice delle Autonomie" è ancora all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato (AS2259).

<sup>9</sup> Per completezza è utile ricordare il disegno di legge costituzionale -ispirato alla cd. *devolution*- approvato in doppia lettura dal Parlamento ma bocciato dal referendum confermativo del giugno 2006. Come nota Zanardi (2010) questo disegno di legge costituzionale prevedeva una robusta revisione istituzionale, ma uno spazio marginale per quanto attiene agli aspetti fiscali.

<sup>10</sup> Le proposte citate nel testo sono, rispettivamente: quella approvata dal Consiglio Regionale della Lombardia il 19 giugno 2007 dal titolo "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" (cfr. IRRER, 2010) e l'AC3100 presentato alla Camera il 29 settembre 2007. Per quanto riguarda invece l'insieme di prese di posizione delle Regioni è utile consultare il documento approvato nella Conferenza dei Presidenti (cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, 2009). In calce è utile citare anche quella che potrebbe essere definita la "proposta toscana" all'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione, descritta nel volume a cura di Lorenzini e Petretto (2004). In merito alle varie proposte avanzate nel corso degli anni cfr. Antonini (2008) e Zanardi (2008 e 2010).

Parlamento nei mesi di marzo ed aprile 2009. La votazione finale dell'atto (AS1117-B) è avvenuta in Senato il 29 aprile 2009 ed ha mostrato il carattere "bipartisan" dei suoi contenuti, dato che su 248 presenti solo 6 sono stati i voti contrari (essenzialmente l'UDC) a fronte dei 154 favorevoli (Lega Nord, PDL, IDV) e degli 87 astenuti (PD). Tale votazione ha sostanzialmente replicato quella avvenuta il 24 marzo 2009 alla Camera (AC2105) dove su 549 presenti i favorevoli sono stati 319, gli astenuti 195 ed i contrari solamente 15.

La legge delega il Governo ad emanare "entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore", cioè entro il 21 maggio 2011, "uno o più decreti legislativi" (art. 2 c.1) per dare attuazione all'art. 119 della Costituzione, oltre a due anni di tempo per l'adozione di decreti legislativi correttivi ed integrativi<sup>11</sup>. In realtà, data la vastità e la complessità del tema trattato, la norma chiama in causa anche gli articoli 116, per quanto riguarda il federalismo a "velocità variabile" (Boeri e Bordignon, 2010); 117, in relazione alle funzioni essenziali e fondamentali da svolgere per i livelli di governo decentrati; 118, in merito alle funzioni amministrative degli Enti Locali, e 120 della Costituzione per quanto attiene ai poteri sostitutivi statali. Come accennato, il numero dei decreti legislativi che il Governo è chiamato ad emanare non è precisato dalla norma: vi sono soltanto le prescrizioni ad adottarne uno di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni e quella -ormai disattesa- di approvarne uno di armonizzazione dei bilanci pubblici entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge corredato da una relazione sul quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e delle ipotesi di possibile variazione (art. 2 c.6). Le intenzioni del legislatore erano infatti quelle di definire preventivamente i principi ed i criteri contabili per poter disporre di una base di dati coerente ed affidabile sulla quale realizzare le opportune analisi sulla situazione attuale e le stime sugli effetti dei possibili scenari alternativi. Tali propositi sono tuttavia naufragati: il decreto sull'armonizzazione dei bilanci non è stato adottato a causa di una fase istruttoria ben più complessa di quanto previsto (Ifel, 2010a)<sup>12</sup>, mentre la relazione citata, pur essendo stata presentata nei tempi previsti, non è stata quel "collante" dei vari "tasselli" della riforma che essa avrebbe dovuto essere (Zanardi, 2011).

La legge disciplina in maniera puntuale sia gli organi che sono chiamati ad intervenire nel processo di adozione che il percorso attuativo che i decreti legislativi devono compiere. Procedendo con ordine, essa istituisce la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3), la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF, art. 4), la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5). La prima è composta da quindici senatori e quindici deputati nominati rispettivamente dai Presidenti di Senato e Camera su designazione dei gruppi parlamentari in modo da rispecchiarne le proporzioni (art. 3 c.1). Essa ha i compiti di esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi previsti dalla legge delega, formulare osservazioni utili per la predisposizione dei decreti legislativi, verificare lo stato di attuazione di quanto previsto dalla stessa norma e di riferire semestralmente alle Camere (art. 3 c.5)<sup>13</sup>. La COPAFF, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è invece composta da trenta esponenti tecnici, per metà rappresentanti lo Stato e per il resto i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni. La composizione della commissione è integrata da un rappresentante tecnico di ognuno dei due rami del Parlamento e di uno delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome. I compiti della COPAFF riguardano

<sup>11</sup> Nel caso in cui la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale richieda la proroga di venti giorni per l'espressione del parere prevista dall'art. 3 c.6 anche la durata della delega si intende aumentata del medesimo lasso temporale. Inoltre, qualora il termine per l'espressione del parere scada negli ultimi trenta giorni utili per l'esercizio della delega, quest'ultima si intende prorogata di novanta giorni.

Nel Consiglio dei Ministri del 14 aprile è stato approvato un disegno di legge che principalmente prevede la proroga di sei mesi per l'adozione dei decreti legislativi attuativi e l'ampliamento a tre anni per la predisposizione dei decreti correttivi ed integrativi, nonché l'estensione dei tempi di espressione del parere da parte della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale. Questo disegno di legge (AC4299-A) è stato approvato il 18 maggio 2011 dalla Camera e passato al Senato (AS2729) dove è tuttora in discussione in commissione.

<sup>12</sup> Nonostante la mancata approvazione del decreto legislativo, la realizzazione di un coordinamento informativo e statistico dei dati contabili è tuttavia proseguito grazie all'art. 19bis della legge 166/2009, che prevede l'istituzione di una banca dati per l'attuazione della legge 42/2009. A tal fine le Regioni e le Province Autonome sono tenute ad inviare alla COPAFF i principali risultati contabili, così come gli Enti Locali devono consegnare alla medesima Commissione le certificazioni sul rendiconto di bilancio previste dall'art. 161 del TUEL debitamente ampliate.

<sup>13</sup> Al fine di raccordare questa Commissione con le Regioni, le Città metropolitane, le Province ed i Comuni, viene istituito anche il Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali (art. 3 c.4), composto da dodici membri (sei in rappresentanza delle Regioni, due delle Province, quattro dei Comuni), con funzioni consultive.

l'acquisizione e l'elaborazione di elementi conoscitivi, la promozione di apposite rilevazioni e lo svolgimento di attività consultiva per rispondere ai fabbisogni informativi degli organi deliberanti (art. 4 c.1 e 2). La terza ed ultima Commissione, quella permanente per il coordinamento della finanza pubblica, è infine composta da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo (art. 5 c.1). Tale commissione concorre a definire gli obiettivi di finanza pubblica, propone criteri per l'uso dei fondi perequativi, verifica il funzionamento del nuovo ordinamento finanziario. In altri termini, si tratta di un organo di verifica, monitoraggio e confronto tra i diversi livelli di governo che dovrà operare da quando la nuova architettura finanziaria sarà attiva.

La legge in questione prevede anche un articolato iter di approvazione dei decreti legislativi (art. 2 c.3 e 4). Questi ultimi devono essere proposti dal Governo e, "previa intesa da sancire in sede di Conferenza Unificata", sono trasmessi alle Camere corredati da una relazione tecnica. Nel caso in cui l'intesa non venga raggiunta nel termine di 30 giorni (art. 3 D.Lgs 281/1997) o il Governo in seguito non intenda conformarsi a quanto precedentemente pattuito, può comunque deliberare approvando una relazione motivata da trasmettere alle Camere e, nel secondo caso, anche alla Conferenza Unificata. Gli schemi di decreto approdano alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed alle altre competenti per le materie trattate per riceverne il parere, che deve essere espresso entro sessanta giorni dalla trasmissione. Se i pareri non vengono espressi in questo arco temporale i decreti possono comunque essere adottati. Inoltre, qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le osservazioni e le eventuali modifiche per rendere comunicazione davanti alla Camera ed al Senato. Decorsi trenta giorni da questa nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo.

Nel complesso, si può notare come il legislatore abbia ideato un sistema di approvazione dei decreti e di monitoraggio delle disposizioni normative piuttosto articolato e tale da favorire la partecipazione e la collaborazione sia delle minoranze parlamentari che dei diversi livelli di Governo previsti dalla Costituzione. La legge 42/2009 si caratterizza dunque come una cornice normativa ideale all'interno della quale realizzare un riforma condivisa dell'impianto fiscale italiano in senso federale. A due anni dalla sua emanazione possiamo tuttavia già affermare che ci sono stati vari intoppi procedurali e la mancata attuazione di alcune previsioni iniziali<sup>14</sup>. Come si vedrà in seguito, anche da un punto di vista sostanziale gli atti sinora emanati lasciano adito ad alcune perplessità.

## 1.2

### I principi e le questioni tecniche

Oltre che dai punti di vista formale e procedurale, anche da quello sostanziale la legge 42/2009 nasce come una norma di compromesso politico. Secondo Bordignon (2010a), infatti, la norma si basa su due equilibri: mantenimento di una forte redistribuzione interregionale e aumento dell'efficienza tramite costi standard e sanzioni; maggiore autonomia alle Regioni più ricche e contestuale incremento del controllo sugli Enti Locali. Inoltre, la legge delega dispone un numero rilevante di principi e criteri demandando tuttavia alla redazione dei decreti legislativi la risoluzione dei numerosi punti critici<sup>15</sup>.

Già la Costituzione all'art. 119 dispone alcuni principi assai significativi in materia, in particolare: autonomia finanziaria di spesa ed entrata per Regioni ed Enti Locali; possibilità per i livelli di governo decentrati di stabilire tributi propri e disporre di compartecipazioni; riferimento al fabbisogno ed ai costi standard anziché alla spesa storica; previsione di un fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i

<sup>14</sup> Come accennato anche in precedenza, il riferimento è principalmente alla mancata adozione del decreto sull'armonizzazione dei bilanci, alla "natura" della relazione del Governo (Zanardi, 2011), e, infine, alla tormentata approvazione del decreto legislativo sul fisco municipale.

<sup>15</sup> Ad esempio, Buratti (2010) dopo aver analizzato la situazione finanziaria di Comuni e Province antecedente all'approvazione della legge 42/2009 ed i possibili scenari che si possono aprire con le disposizioni di quest'ultima norma, mette in evidenza alcuni punti critici -in particolare la distribuzione dei gettiti dei tributi tra enti e la responsabilizzazione delle amministrazioni locali- che potrebbero emergere in base alle scelte che verranno effettivamente compiute.

territori con minore capacità fiscale per abitante<sup>16</sup>. I principi dettati dalla legge 42/2009, in estrema sintesi, sono riassumibili: nella maggiore responsabilizzazione di tutti i livelli di governo; nei principi di solidarietà e territorialità; nell'individuazione del costo e del fabbisogno standard quali indicatori per la valutazione dell'azione pubblica; nel superamento graduale del criterio della spesa storica; nella tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio<sup>17</sup>.

In generale la legge si prefigge l'obiettivo di superare il sistema di finanza derivata prevedendo dei criteri più puntuali per la definizione della futura articolazione finanziaria di Regioni (capo II, art. 7-10) ed Enti Locali (capo III, art. 11-13)<sup>18</sup>. In entrambi i casi le funzioni di spesa sono distinte sulla base del loro grado di necessità, essenziali o meno per le Regioni e fondamentali o meno per gli Enti Locali (Ferretti *et alii*, 2009)<sup>19</sup>. Tale distinzione è utilizzata per associare a funzioni diverse fonti di finanziamento differenti secondo un meccanismo piuttosto complesso<sup>20</sup>. In entrambi i casi sono previsti degli specifici fondi perequativi per garantire il finanziamento integrale delle spese essenziali e fondamentali, e per integrare - se necessario - il volume di risorse disponibili per le restanti spese<sup>21</sup>.

#### a. Le previsioni per le Regioni

Nel caso delle Regioni, le spese definite essenziali sono quelle riconducibili all'art. 117 secondo comma lettera m) della Costituzione -che è pacifico individuare in sanità, assistenza ed istruzione- alle quali viene aggiunto anche il trasporto pubblico locale (art. 8 c.1 lett. a) e c)). In questi settori, ai livelli essenziali delle prestazioni previsti dall'articolo della Costituzione citato, verrà garantito il finanziamento integrale mediante il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniforme, di tributi propri derivati, addizionale regionale all'IRPEF, compartecipazione regionale all'IVA, quote del fondo perequativo (art. 8 c.1 lett. d))<sup>22</sup>. Tale finanziamento avverrà tuttavia solo dopo aver proceduto ad una standardizzazione della spesa attraverso la definizione dei costi standard dei servizi. Per chiarire l'architettura finanziaria generale prevista dalla legge delega è utile formalizzare le disposizioni utilizzando ed integrando la notazione matematica proposta da Petretto (2009; 2010)<sup>23</sup>. Per quanto riguarda le spese essenziali regionali vale la seguente relazione:

$$Gm^s_i = TR^s_i + \rho BIRPEF^s_i + \alpha IVA^s_i + PERE\_1_i$$

dove  $Gm^s_i$  è la spesa standardizzata della regione  $i$ -esima relativa alle funzioni essenziali<sup>24</sup>;  $TR^s_i$  i tributi propri, derivati o istituiti;  $\rho BIRPEF^s_i$  l'addizionale all'IRPEF ad aliquota uniforme  $\rho$ ;  $\alpha IVA^s_i$  la compartecipazione all'IVA ad aliquota uniforme  $\alpha$ ;  $PERE\_1_i$  la quota spettante alla Regione  $i$ -esima del fondo perequativo  $FONDO\_1$ <sup>25</sup>. A livello aggregato, ossia per tutte le Regioni a Statuto Ordinario (RSO), si avrà:

$$\sum_i Gm^s_i \pi_i = \sum_i TR^s_i \pi_i + \rho \sum_i BIRPEF^s_i \pi_i + \alpha \sum_i IVA^s_i \pi_i + FONDO\_1$$
 con  $i=1, \dots, 15$  Regione e Statuto Ordinario

<sup>16</sup> Per una analisi dettagliata delle previsioni dell'art. 119 Cost. e delle relative sentenze della Corte Costituzionale cfr. Servizio studi della Camera dei Deputati e del Senato (2008a e 2008b).

<sup>17</sup> L'elenco completo è desumibile dall'art. 2 della legge 42/2009. Per una analisi dei principi e dei criteri della norma in questione cfr. Ifel (2010).

<sup>18</sup> Per una descrizione dei tributi attualmente in vigore per livello di governo e per una simulazione dei trasferimenti da abolire cfr. la Relazione sul federalismo fiscale (Governo della Repubblica Italiana, 2010) ed il suo allegato 2 curato dalla COPAFF.

<sup>19</sup> Oltre alle tipologie evidenziate la legge 42/2009 prevede, sia per le Regioni che per gli Enti Locali, anche le spese finanziate da specifici contributi europei o nazionali.

<sup>20</sup> Ferretti *et alii* (2009) affermano in proposito che "a partire da questo approccio ci si poteva attendere un ricorso quasi esclusivo alle entrate derivate per le spese "d'interesse generale" (essenziali) e un impiego più esteso delle entrate proprie per le spese "libere" (non essenziali)", invece "la struttura proposta dalla legge prevede un *mix* delle varie fonti d'entrata e quindi risulta più confusa".

<sup>21</sup> Per una analisi e per alcune simulazioni sui sistemi di perequazione cfr. Arachi e Zanardi (2009) e Arachi Mapelli e Zanardi (2009).

<sup>22</sup> In via transitoria, fino alla sostituzione con altri tributi, queste spese potranno essere finanziate anche con il gettito dell'IRAP.

<sup>23</sup> È utile precisare da subito che la formalizzazione proposta effettua alcune ipotesi su alcuni punti non chiariti in maniera esauriente dalla legge delega 42/2009. Come riportato nei successivi paragrafi, alcuni di questi punti sono stati successivamente definiti con gli appositi decreti legislativi che, salvo rari casi, hanno confermato le ipotesi avanzate.

<sup>24</sup> L'analisi del modello proposto dalla legge delega mette in rilievo l'importanza della determinazione di queste spese. A sua volta ciò rende cruciale la scelta dei processi analitici volti alla loro stima. Per una rassegna di queste tecniche cfr. Petretto (2010).

<sup>25</sup> La lettera "s" posta in apice si riferisce alla prescrizione dettata dall'art. 8 c.1 lett. d) secondo cui il gettito delle poste indicate deve essere valutato a "basi imponibili uniformi". In generale tutte le poste sono espresse in termini pro capite.

dove  $\pi_i = POP_i / POP$  è la quota di popolazione di ciascuna Regione e  $\sum_i PERE\_1_i \pi_i = FONDO\_1$ . Le aliquote devono essere fissate “al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni [...] in una sola regione” (art. 8 c.1 lett. g)). Pertanto per la “regione più ricca”  $k$ , ossia quella che presenta la migliore combinazione fabbisogno-capacità fiscale, vale:

$$Gm^s_k = TR^s_k + \rho BIRPEF^s_k + \alpha IVA^s_k$$

In altri termini, per la regione più ricca non ci sarà contributo dal fondo perequativo, ossia  $PERE\_1=0$ . L'equazione appena osservata presenta due incognite ( $\rho$ ,  $\alpha$ ) delle quali è necessario fissarne una per poter determinare algebricamente il valore dell'altra. In assenza di specifiche indicazioni dal testo di legge si fissa  $\rho = \rho^*$  e si può procedere a determinare il valore di  $\alpha^*$ :

$$\alpha^* = (Gm^s_k - TR^s_k - \rho^* BIRPEF^s_k) / IVA^s_k$$

Ora è possibile determinare sia il vincolo espresso dalla prima equazione per la Regione  $i$ -esima, che l'ammontare di risorse stanziato per l'insieme delle Regioni per le funzioni essenziali. Rispettivamente:

$$Gm^s_i = TR^s_i + \rho^* BIRPEF^s_i + \alpha^* IVA^s_i + PERE\_1_i \text{ con } i \neq k$$

$$\sum_i Gm^s_i \pi_i = \sum_i TR^s_i \pi_i + \rho^* \sum_i BIRPEF^s_i \pi_i + (\alpha^* + \mu) \sum_i IVA^s_i \pi_i$$

In quest'ultima, vale  $\mu \sum_i IVA^s_i \pi_i = FONDO\_1$ , cioè la parte del fondo perequativo di natura verticale, è finanziata con una compartecipazione all'IVA (art. 9 c.1 lett. a)) e destinata a garantire la copertura integrale delle spese essenziali.

Per quanto riguarda invece le spese non essenziali delle Regioni, sono finanziate -senza essere standardizzate- da uno o più tributi e addizionali regionali e con quote della seconda parte del fondo perequativo ( $FONDO\_2$ ) centrato sulle capacità fiscali e finanziato, per la sua parte verticale, con una addizionale all'IRPEF. Dunque, per la Regione  $i$ -esima vale:

$$Gn_i = (TR_i + ADD_i + TP_i) + PERE\_2_i$$

dove  $Gn_i$  rappresenta l'insieme delle spese non essenziali,  $TR_i$  i tributi propri derivati,  $ADD_i$  la non meglio specificata addizionale su basi imponibili di tributi erariali,  $TP_i$  i tributi propri,  $PERE\_2_i$  la quota di  $FONDO\_2$  spettante alla Regione  $i$ -esima (art. 8 c.1 lett. e) e art. 7 c.1 lett. b))<sup>26</sup>. Contestualmente alla previsione di queste nuove fonti di entrata vengono soppressi i trasferimenti statali diretti al finanziamento di tali spese, imponendo tuttavia un preciso vincolo: “l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti [...] è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale” all'IRPEF, tenendo presente che “il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi” (art. 8 c.1 lett. h))<sup>27</sup>. Pertanto l'aliquota di equilibrio dell'addizionale IRPEF,  $r^*$ , è determinata uguagliando il totale dei trasferimenti soppressi per l'insieme delle regioni a statuto ordinario,  $\sum_i Sn_i$ , con il gettito dell'addizionale stessa<sup>28</sup>. In formula:

$$r^* = \sum_i Sn_i / \sum_i BIRPEF^s_i$$

Nel trattare l'architettura finanziaria delle spese non essenziali, assume una importanza fondamentale la perequazione che sarà non integrale, non vincolata e, come accennato, basata sulla capacità fiscale.

<sup>26</sup> È utile precisare che il testo di legge sembra indicare che non tutte le poste espresse tra parentesi nell'equazione precedente dovranno essere necessariamente presenti nella futura articolazione del finanziamento delle spese regionali non essenziali.

<sup>27</sup> Più precisamente i trasferimenti statali verranno soppressi ad eccezione dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni.

<sup>28</sup> Tenendo conto anche di questa componente, l'addizionale complessiva all'IRPEF diventa:  $t = t_0 + \rho^* + r^* + \Delta\rho$ . In questa, il primo addendo è l'aliquota federale, il secondo ed il terzo quelle comuni a tutte le Regioni per il finanziamento delle spese essenziali e non, e, infine, l'ultimo la parte discrezionale.

Questo fondo perequativo (*FONDO\_2*), di natura sia orizzontale che verticale, è disciplinato dall'art. 9 c.1 lett. g) e prevede che solo le Regioni con una capacità fiscale per abitante ( $CF_i = r * BIRPEF^s_i$ ) inferiore alla media nazionale ( $CF^a = r * BIRPEF^{sa}$ ) ricevano un sussidio positivo, secondo un coefficiente di perequazione parziale  $\beta < 1$ , finanziato in parte dalle Regioni nella situazione opposta e per il residuo dallo Stato centrale con l'addizionale all'IRPEF<sup>29</sup>. Procedendo alla formalizzazione con ordine<sup>30</sup>:

se  $CF_i < CF^a$  allora  $PERE_2 > 0$  e vale  $PERE_2 = \beta(CF^a - CF_i)$ ;

se invece  $CF_i > CF^a$  allora  $PERE_2 < 0$  e vale  $PERE_2 = \gamma\beta(CF^a - CF_i)$ , con  $\gamma < 1$

Quest'ultimo coefficiente sta ad indicare che le Regioni più ricche contribuiscono in maniera solo parziale ai trasferimenti perequativi rivolti a quelle con una minore capacità fiscale per abitante, lasciando allo Stato il finanziamento del residuo mediante una quota ( $0 < \sigma < 1$ ) dell'addizionale IRPEF<sup>31</sup>. In formule:

$$FONDO_2 = \sum_i PERE_2 + \sum_j PERE_2 = \sigma \tau * \sum_i BIRPEF^s_i$$

In termini aggregati l'intero fondo perequativo per le RSO per le spese essenziali e non, sarà così composto<sup>32</sup>:

$$FONDO_1 + FONDO_2 = \mu \sum_i IVA^s_i + \sigma \tau * \sum_i BIRPEF^s_i$$

#### b. Le previsioni per gli Enti Locali

Per quanto riguarda gli Enti Locali, la spesa definita fondamentale è quella riconducibile all'art. 117 secondo comma lettera p) della Costituzione<sup>33</sup>. Il suo finanziamento -previa standardizzazione mediante stima dei fabbisogni standard- è garantito integrale e sarà fornito dalle compartecipazioni all'IVA e all'IRPEF e dall'imposizione immobiliare (con esplicita esclusione dell'abitazione principale) per i Comuni (art. 12 c.1 lett.b)); dai gettiti dei tributi connessi al trasporto su gomma e da una compartecipazione ad un tributo erariale per le Province (art. 12 c.1 lett.c)). A tali forme di finanziamento si aggiunge la quota dell'apposito fondo perequativo spettante. Nonostante la disciplina relativa agli Enti Locali sia assai più lacunosa di quella relativa alle RSO, è possibile tentare una formalizzazione delle disposizioni facendo sempre riferimento ed integrando quanto proposto da Petretto (2009; 2010).

$$Sc^s_i = \lambda IVA_i + \varepsilon IRPEF_i + Im_i + \dots + PERE_C_1 \text{ con } i = \text{comune } i\text{-esimo}$$

$$Sp^s_j = Tg_j + \eta Te_j + \dots + PERE_P_1 \text{ con } j = \text{provincia } j\text{-esima}$$

dove  $Sc^s_i$  e  $Sp^s_j$ , sono le spese fondamentali standardizzate di Comune e Provincia;  $\lambda$ ,  $\varepsilon$ ,  $\eta$  le aliquote di compartecipazione;  $Im$  l'imposta immobiliare;  $Tg$  i tributi connessi al trasporto su gomma;  $Te$  il non meglio definito tributo erariale;  $PERE_C_1$  e  $PERE_P_1$  la prima parte del fondo perequativo dedicato,

<sup>29</sup> Il fatto che  $\beta < 1$  indica che la perequazione a favore delle Regioni con minore capacità fiscale è solamente parziale, in accordo con quanto previsto dalla legge delega (...in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diversa capacità fiscale..., art. 9 c.1 lett.b)) e con le disposizioni costituzionali dell'art. 119 (cfr. Servizio studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 2008a).

<sup>30</sup> L'art. 9 c.1 lett.g) num.3) precisa che la ripartizione del fondo perequativo deve tener conto della dimensione demografica per le Regioni con una popolazione inferiore ad una determinata soglia, in maniera inversa rispetto alla numerosità della popolazione stessa. Per le Regioni beneficiarie di un trasferimento perequativo positivo -cioè per le quali  $PERE_2 > 0$ - e con una popolazione inferiore alla soglia esogenamente fissata -ossia  $POP_i < POP^*$ - tale disposizione potrebbe essere formalizzata come segue:  $PERE_2 = \beta(CF^a - CF_i) + \varphi(POP)$  con  $\varphi'(POP) < 0$ . Nulla si può invece dire sul finanziamento della quota  $\varphi(POP)$  nè sulla forma specifica di questa funzione.

<sup>31</sup> Il fatto che  $\sigma < 1$  fa sì che le risorse utilizzate dallo Stato per la perequazione delle spese non essenziali siano inferiori al volume dei trasferimenti soppressi. Infatti,  $\sigma \tau * BIRPEF < r * BIRPEF = r * \sum_i BIRPEF = \sum_i S_i n_i$ . Ciò a testimonianza del superamento del criterio della spesa storica.

<sup>32</sup> Petretto (2009; 2010) chiama questo modello di perequazione "Musgrave-Smart", dai nomi dei due autori che lo hanno ideato.

<sup>33</sup> La specificazione delle funzioni fondamentali degli Enti Locali è una questione dibattuta e piuttosto confusa da un punto di vista normativo. Posto che la scelta definitiva dovrà essere effettuata con l'approvazione definitiva del Codice delle Autonomie (ad oggi all'esame della Commissione Affari Costituzionale del Senato, AS2259), la legge 42/2009 dispone due definizioni transitorie tra loro in parziale contrasto: all'art. 21 c.3 e 4 dispone di un elenco di funzioni da considerarsi fondamentali, mentre all'art. 21 c.1 stabilisce che deve essere considerata fondamentale l'80% della spesa comunale e provinciale. È chiaro che con queste disposizioni normative sono possibili più interpretazioni che implicano differenti volumi di risorse da finanziare. Per delle stime relative alla spesa fondamentale degli Enti Locali cfr. Galmarini U., Rizzo L. (2008) e Ferretti et alii (2010).



rispettivamente, a Comuni e Province. Infine, i puntini stanno ad indicare che è possibile l'aggiunta alla somma di ulteriori addendi, visto che l'articolo citato afferma che tali spese devono essere finanziate "prioritariamente", e non esclusivamente, con il gettito dei tributi elencati.

Per quanto riguarda la dimensione e la ripartizione del fondo perequativo, l'art. 13 c.1 lett.a) della legge 42/2009 ne prevede l'istituzione nei bilanci regionali di due distinti: uno dedicato ai Comuni e l'altro a Province e Città Metropolitane. Entrambi devono essere finanziati da un ulteriore fondo perequativo statale che trae risorse dalla fiscalità generale. La dimensione dei fondi comunale e provinciale è data dalla differenza tra il totale dei fabbisogni standard ed il totale delle entrate standardizzate. In termini grafici e formali:

$$\text{Fiscalità generale} \rightsquigarrow \text{Fondo\_PERE\_Stato} = \text{Fondo\_C} + \text{Fondo\_P} \text{ dove } \begin{cases} \text{Fondo\_C} = \sum_i \text{Sc}_i - \sum_i \text{TL}_i \\ \text{Fondo\_P} = \sum_j \text{Sp}_j - \sum_j \text{TL}_j \end{cases}$$

In quest'ultime,  $TL$  rappresenta genericamente i tributi dell'ente locale. La ripartizione tra gli enti del fondo dedicato è determinata dagli indicatori di fabbisogno finanziario ( $IFF$ ) e di fabbisogno infrastrutturale ( $IFI$ ) (art. 13 c.1 lett.c)<sup>34</sup>. Il primo è calcolato come "differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi ed il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale". In altri termini:

$$IFF_{ki} = SCorr_{ki}^s - TL_{ki}^s \text{ dove } k = \text{comuni, province}$$

dove  $SCorr_{ki}^s$  rappresenta la spesa corrente standardizzata al netto degli interessi, che a sua volta deve essere computata sulla base di una quota uniforme per abitante corretta per tenere conto di una serie di caratteristiche locali (art. 13 c.1 lett.d)). Pertanto:

$$SCorr_{ki}^s = a_k + f_{ki}(X_{k1}, \dots, X_{kn})$$

dove  $a_k$  rappresenta la spesa pro capite media nazionale che viene corretta, positivamente o negativamente, dalla funzione  $f_{ki}$  che ha tra gli argomenti le caratteristiche socio-economiche, demografiche e territoriali  $X_k$ . Per quanto riguarda l'indicatore di fabbisogno infrastrutturale  $IFI_{ki}$ , le disposizioni risultano troppo vaghe per poter pervenire ad una formalizzazione. Infatti, l'art. 13 c.1 lett.c) num.2) afferma che tale indicatore deve essere in coerenza con la programmazione di settore per le spese in conto capitale e dei finanziamenti dell'Unione Europea. In definitiva, la perequazione per gli enti locali per le funzioni fondamentali sarà del tipo:

$$PERE\_C\_1_i = \psi(IFF_{C_i}, IFI_{C_i})$$

$$PERE\_P\_1_i = \psi(IFF_{P_i}, IFI_{P_i})$$

nelle quali l'indicazione C, P indica il riferimento, rispettivamente, a Comuni e Province. È utile notare che in queste due equazioni la natura della funzione  $\psi(\cdot)$  non è chiarita dalla legge delega.

Per quanto riguarda invece le spese relative alle funzioni non fondamentali, il loro finanziamento dovrà avvenire con tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi regionali o statali e dal fondo perequativo basato esclusivamente sulle capacità fiscali (art. 11 c.1 lett.c)). Per queste spese non è prevista standardizzazione né il finanziamento integrale<sup>35</sup>. Le previsioni dettate dalla legge delega risultano troppo vaghe per procedere ad una utile formalizzazione matematica. Un tentativo può invece essere fatto a proposito del fondo perequativo per le funzioni non fondamentali (art. 13 c.1 lett.f)):

<sup>34</sup> È prevista la possibilità da parte delle Regioni di modificare i criteri di riparto del fondo perequativo, a condizione che vi sia l'accordo con gli Enti Locali che insistono sul territorio e che tale pratica non ritardi l'assegnazione delle risorse, pena l'uso del potere sostitutivo da parte del Governo.

<sup>35</sup> Per maggiori dettagli cfr. lfel (2010).

$$PERE\_C\_2_i = gc(TL^{sc^a} - TL^{sc_i})$$

$$PERE\_P\_2_i = gp(TL^{sp^a} - TL^{sp_i})$$

Questa parte del fondo perequativo sembra ricalcare quanto previsto per le RSO, ossia un meccanismo di perequazione -sintetizzato nelle due equazioni rispettivamente da *gc* e *gp*- centrato sulla differenza tra le basi imponibili locali ed un valore medio di riferimento e con l'obiettivo primario di ridurre le capacità fiscali (art. 13 c.1 lett.f).

In conclusione a questo paragrafo è utile ribadire che la complessità e, in alcuni casi, l'incompletezza delle disposizioni della legge delega implicano una indeterminatezza delle previsioni normative -e quindi anche dell'analisi formale- lasciando irrisolte numerose questioni. Su queste, naturalmente, è chiamato ad intervenire il Governo mediante l'emanazione di appositi decreti legislativi che consentano di chiarire e rendere esecutive le disposizioni generali.

## 2. I DECRETI ATTUATIVI

---

Come già accennato, la legge delega non specifica quanti decreti legislativi il Governo è chiamato ad emanare. Al 21 maggio 2011, ossia a due anni esatti dall'emanazione della legge delega, gli schemi di decreto avanzati dal Governo sono otto. Di questi, cinque hanno concluso l'iter di approvazione e possono pertanto essere considerati definitivi (federalismo demaniale; Roma capitale; fabbisogni standard Enti Locali; fisco municipale; fisco regionale, provinciale e costi standard in sanità). Gli altri (risorse aggiuntive e interventi speciali, meccanismi sanzionatori e premiali, armonizzazione dei bilanci) stanno ancora in attesa di una formulazione definitiva o della pubblicazione ufficiale<sup>36</sup>.

### 2.1

#### I decreti legislativi approvati

##### 1. *Federalismo demaniale*

Il D.Lgs. 85/2010, approvato il 28 maggio 2010, è stato il primo ad essere emanato<sup>37</sup>. Il decreto dà attuazione alla delega contenuta nell'art. 19 della legge 42/2009, relativa all'attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio. Ai fini di tale attribuzione, la norma dispone il rispetto dei criteri di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, valorizzazione ambientale.

Da un punto di vista procedurale, il trasferimento dei beni avverrà secondo il seguente iter (art. 3 c.3 e 4): entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, cioè entro il 23 dicembre 2010, dovranno essere individuati, previa intesa in Conferenza Unificata, mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri i beni oggetto di trasferimento; entro sessanta giorni dalla pubblicazione dei DPCM le Regioni o gli EE.LL. che intendono acquisire i beni sono tenuti a presentare apposita domanda, corredata da una relazione contenente le modalità di utilizzazione del bene, all'Agenzia del Demanio; sulla base delle richieste pervenute e dei criteri elencati poc'anzi un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri disporrà il trasferimento della titolarità<sup>38</sup>. I beni per i quali non è stata presentata

<sup>36</sup> Tra gli atti emanati in attuazione della legge delega 42/2009 è utile segnalare anche il decreto ministeriale del 26 novembre 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.75 del 1 aprile 2011, avente per oggetto disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale. Tale decreto prevede una ricognizione infrastrutturale, detta disposizioni in merito alla metodologia di calcolo per la determinazione del fabbisogno infrastrutturale, dispone l'identificazione degli interventi di perequazione infrastrutturale.

<sup>37</sup> È utile notare che il decreto è stato approvato nonostante il mancato raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi del D.Lgs. 281/1997.

<sup>38</sup> L'art. 5 c.2 e 7 riporta le tipologie di beni comunque esclusi dal trasferimento ("*...immobili in uso per comprovate ed effettive finalità istituzionali alle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo...*"), precisando (c.3) che gli enti titolari sono tenuti a comunicare all'Agenzia del

alcuna domanda confluiscono in un patrimonio vincolato affidato all'Agenzia del Demanio. L'iter appena descritto si dovrà ripetere con cadenza biennale per attribuire i beni che progressivamente si renderanno disponibili per ulteriori trasferimenti.

A questa regola generale fanno eccezione i beni afferenti al demanio marittimo ed idrico, che vengono attribuiti direttamente a Regioni e Province mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri anch'esso da emanare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo. Alle Regioni andranno i beni del demanio marittimo e quelli del demanio idrico, ad eccezione dei fiumi e dei laghi di rilevanza sovragregionale. Alle Province, invece, andranno i laghi racchiusi nel territorio di una sola amministrazione e le miniere (Anci, 2010).

È interessante notare che il trasferimento dei beni avviene a titolo gratuito e che questi ultimi entrano nel demanio disponibile degli enti riceventi, che dunque possono procedere anche all'alienazione degli stessi (art. 4)<sup>39</sup>. L'unico vincolo per gli assegnatari è quello della massima "valorizzazione funzionale" dei beni attribuiti, che deve avvenire secondo le linee di condotta specificate nella relazione allegata alla domanda, pena l'esercizio del potere sostitutivo nella gestione ad opera del Governo (art. 3 c.5).

## 2. Roma capitale

Il decreto 156/2010 relativo all'ordinamento transitorio di "Roma capitale" è stato emanato il 17 settembre 2010. Si tratta del secondo decreto adottato dal Governo in attuazione della legge 42/2010. Più precisamente, il decreto è emanato sulla base della delega espressa dall'art. 24 della legge in questione che prevede la definizione dell'ordinamento, anche finanziario, dell'ente territoriale Roma Capitale, che sostituisce il Comune di Roma<sup>40</sup>.

Il decreto attua la delega limitatamente alla disciplina degli organi di governo, individuandoli nell'Assemblea Capitolina, nella Giunta Capitolina, nel Sindaco<sup>41</sup>. La prima è composta da 48 consiglieri e dal Sindaco e, in sintesi, possiede i compiti di indirizzo e controllo politico. La seconda, costituita da un massimo di 12 assessori nominati dal Sindaco anche al di fuori dell'Assemblea Capitolina, collabora con il primo cittadino al governo dell'ente. Infine, il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma capitale e, oltre a svolgere le funzioni attribuite, può essere udito in Consiglio dei Ministri.

Il cuore della delega dell'art. 24 della legge 42/2009, non ancora affrontato in alcun decreto legislativo, è contenuto all'art. 3 e tratta della devoluzione a Roma capitale di ulteriori funzioni amministrative -relative, in particolare, alla valorizzazione di beni culturali, sviluppo urbano, trasporto pubblico locale- corredate delle necessarie risorse. Il decreto legislativo che affronterà tali questioni dovrà inoltre prevedere l'attribuzione a Roma capitale di un patrimonio di beni a titolo gratuito utili per il perseguimento delle sue funzioni.

Demanio entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto -ossia entro il 23 settembre 2010- l'elenco dei beni per i quali è richiesta l'esclusione. L'Agenzia del Demanio, con la Circolare del 24/06/2010 ha reso note le modalità con le quali gli enti possono comunicare via internet l'elenco dei beni per i quali viene richiesta l'esclusione. Ad oggi è consultabile sul sito internet dell'Agenzia del Demanio un primo elenco che riporta i beni trasferibili e quelli invece che saranno esclusi dalla procedura (cfr. <http://benidellostato.agenziaedemanio.it/BeniPatrimoniali/index.php>). Tali elenchi sono tuttavia ancora oggetto di confronto in sede di Conferenza Unificata e dunque non definitivi. Per tale motivo i relativi DPCM non sono ancora stati emanati.

<sup>39</sup> Alla regola del conferimento nel patrimonio disponibile degli enti fanno eccezione i beni afferenti al demanio marittimo ed idrico, nonchè tutti quelli per i quali il DPCM di attribuzione abbia dato espressa e motivata disposizione in tal senso. Per i beni che entrano nel patrimonio disponibile è prevista la facoltà per gli enti di conferirli in uno o più fondi comuni di investimento immobiliare, oppure, come accennato nel testo, procedere all'alienazione, previa attestazione della congruità del valore di vendita da parte dell'Agenzia del Demanio. In quest'ultimo caso, le risorse incassate dovranno essere destinate per il 75% alla riduzione del debito dell'ente (o, se assente, a spese di investimento), e per il restante 25% al fondo ammortamento titoli di Stato.

<sup>40</sup> Le disposizioni del decreto hanno natura transitoria in attesa dell'attuazione della disciplina sulle Città metropolitane prevista dall'art. 23 della legge 42/2009. A decorrere da quel momento, quanto previsto per Roma capitale non perderà efficacia ma andrà a regime, eventualmente con alcune modifiche, riferendosi alla Città metropolitana Roma capitale (art. 24 c.9 legge 42/2009).

<sup>41</sup> Il decreto, inoltre, non introduce grandi novità rispetto a quanto previsto per gli altri Comuni con più di un milione di abitanti (cfr. il Testo Unico sugli Enti Locali, D.Lgs. 267/2000, art. 36 e segg.).

### 3. Fabbisogni standard enti locali

Il decreto legislativo sui fabbisogni standard degli Enti Locali (D.Lgs 216/2010) è stato emanato in versione definitiva il 26 novembre 2010, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 17 dicembre dello stesso anno ed entrato in vigore il giorno seguente. Esso prevede la disciplina di determinazione dei fabbisogni standard con l'obiettivo di assicurare il graduale ma definitivo superamento del criterio della spesa storica nel finanziamento delle funzioni degli Enti Locali<sup>42</sup>. A tal fine viene dettata una precisa scaletta temporale: nel 2011 determinazione dei fabbisogni standard di almeno un terzo delle funzioni fondamentali, da adottare con gradualità nel triennio 2012-2014; nel 2012 fissazione dei fabbisogni standard di almeno due terzi delle funzioni fondamentali da adottare progressivamente nel triennio 2013-2015, infine, nel 2013 definizione dei fabbisogni standard relativi all'intero insieme di funzioni fondamentali svolte dagli Enti Locali, anch'essi da applicare nel triennio successivo.

Il decreto scioglie i dubbi relativi all'insieme di funzioni da considerare fondamentali per gli Enti Locali in attesa dell'approvazione definitiva del Codice delle Autonomie<sup>43</sup>. Tali funzioni -riportate nella tabella seguente- sono quelle previste dall'art. 3 del decreto, che ricalca integralmente le previsioni dell'art. 21 c.3 e 4 della legge delega.

Tabella 2.1  
FUNZIONI FONDAMENTALI PER COMUNI E PROVINCE

Comuni	Province
Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo nella misura del 70% delle spese certificate dall'ultimo bilancio disponibile alla data di approvazione della L. 42/2009	Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo nella misura del 70% delle spese certificate dall'ultimo bilancio disponibile alla data di approvazione della L. 42/2009
Funzioni di polizia locale	Funzioni di istruzione pubblica, compresa l'edilizia scolastica
Funzioni di istruzione pubblica, compresi: asili nido, assistenza scolastica e refezione, edilizia scolastica	Funzioni nel campo dei trasporti
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e la tutela ambientale
Funzioni riguardanti la gestione del territorio (ad eccezione per l'edilizia residenziale pubblica, i piani edilizi, il servizio idrico integrato)	Funzioni nel campo dello sviluppo economico inerenti ai servizi del mercato del lavoro

Le disposizioni del decreto legislativo sono invece meno precise a proposito della metodologia da utilizzare per la definizione dei fabbisogni standard<sup>44</sup>. Il decreto (art. 5) sostanzialmente delega alla Società per gli Studi di Settore S.p.a. (Sose S.p.a.) il compito di predisporre la metodologia "conformemente a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1 lettera d)" della legge 42/2009, ossia analogamente alle disposizioni che nel capitolo precedente sono state rappresentate come  $a_k + f_k(X_{k1}, \dots, X_{kn})$ , dove  $a_k$  rappresenta la quota di spesa per abitante che viene corretta, positivamente o negativamente, dalla funzione  $f_k$  che ha tra gli argomenti le caratteristiche -sintetizzate mediante le  $X_{ki}$ - socio-economiche, demografiche, territoriali, infrastrutturali, connesse con il personale impiegato, relative all'erogazione dei servizi pubblici, inerenti alla soddisfazione degli utenti. Il decreto prevede un procedimento di determinazione dei fabbisogni di tipo *bottom up*, cioè basato sulla raccolta di informazioni mirate da ogni Ente Locale mediante appositi questionari predisposti dalla stessa Sose in collaborazione con Ifel (art. 4 e 5). Tale raccolta ha per oggetto informazioni relative ai certificati contabili, ai modelli organizzativi, ai livelli quantitativi delle prestazioni, non necessariamente legate ai singoli servizi ma anche

<sup>42</sup> Il decreto ha per oggetto la definizione dei fabbisogni standard per tutti gli Enti Locali. A proposito delle Città Metropolitane vi è tuttavia la precisazione che essi saranno determinati successivamente alla definizione delle loro funzioni fondamentali sulla base delle disposizioni del decreto legislativo in oggetto per quanto compatibili (art. 8).

<sup>43</sup> Come precisato in precedenza, la legge 42/2009 detta due definizioni di funzioni fondamentali transitorie tra loro in parziale contrasto: all'art. 21 c.3 e 4 dispone di un elenco dettagliato, mentre all'art. 21 c.1 stabilisce che deve essere considerata fondamentale l'80% della spesa comunale e provinciale (cfr. Ferretti *et alii* (2010)). La disciplina transitoria, sempre secondo la legge delega, avrà termine con l'adozione del Codice delle Autonomie, oggi in discussione nella Commissione Affari Costituzionale del Senato (AS2259).

<sup>44</sup> Per un approfondimento sulla metodologia prevista dal decreto legislativo cfr. Petretto A. (2011b). Per una rassegna delle varie possibilità di stima dei fabbisogni standard, cfr. Petretto A. (2010), Ifel (2010b), Peruzzi G. (2011), Ferretti *et alii* (2010).

ad insiemi di essi<sup>45</sup>. I dati dovranno poi essere analizzati per definire degli intervalli di normalità dei costi ed un sistema di indicatori utili per valutare l'adeguatezza attuale e futura delle prestazioni.

Sulla metodologia così costruita la COPAFF, o la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica se istituita, dovrà esprimere un parere di approvazione entro quindici giorni dall'invio della documentazione. In seguito a ciò, il decreto prevede (art. 6) che la nota metodologica ed i fabbisogni standard determinati applicando quest'ultima debbano essere adottati con un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il percorso di approvazione di questo DPCM -è curioso notarlo- ricalca quasi interamente quello previsto dalla legge delega per i decreti legislativi, fatta eccezione per i tempi consentiti per i pareri che sono drasticamente ridotti a 15 giorni. Infatti, è previsto che lo schema di decreto riceva il parere della Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali, sia trasmesso alle Camere per i pareri della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e delle altre competenti per materia. Acquisiti positivamente questi pareri il DPCM può essere emanato. È utile osservare che anche in questo caso, se il Governo non intende conformarsi ad uno o più pareri parlamentari può comunque emanare il decreto previa comunicazione alle Camere dei motivi per i quali le indicazioni non sono state seguite.

Una volta adottato il decreto, la Sose ne curerà il monitoraggio della fase applicativa anche in previsione della rideterminazione dei fabbisogni standard che dovrà avvenire non oltre il terzo anno successivo all'adozione (art. 7).

#### 4. Fisco municipale

Il decreto legislativo 23/2011 sul fisco municipale -cioè relativo ai Comuni e non alle Province, il cui ordinamento finanziario è trattato in separata sede- ha avuto un percorso di approvazione assai travagliato. Il primo schema (AG292) è stato avanzato dal Consiglio dei Ministri del 4 agosto 2010 e trasmesso per l'esame, tra le altre, alla Commissione parlamentare per l'attuazione per il federalismo fiscale in data 9 novembre 2010. L'esame di tale Commissione si è concluso il 3 febbraio 2011 con parere negativo, essendovi stata parità tra i voti favorevoli e quelli contrari. Nello stesso giorno un Consiglio dei Ministri straordinario ha approvato in via definitiva in decreto legislativo che tuttavia non è stato promulgato dal Presidente della Repubblica a causa della palese violazione del procedimento di approvazione previsto dalla legge delega agli art. 2 c.3 e 4. Tali disposizioni normative prevedono infatti che, in caso di parere negativo in Commissione, il Governo debba rendere una comunicazione alle Camere prima dell'approvazione definitiva. Il 9 febbraio 2011 il Consiglio dei Ministri ha dunque deliberato la trasmissione alle Camere di un decreto parzialmente modificato (AG 292-*bis*) sul quale ha reso comunicazione, adottandolo nella seduta del 3 marzo 2011<sup>46</sup>. Infine, il decreto è stato ufficialmente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 marzo 2011.

I contenuti del decreto in questione, incidendo in misura sostanziale sull'autonomia finanziaria degli Enti Locali, sono assai significativi<sup>47</sup>. Va però rilevato che le disposizioni risultano talvolta di difficile interpretazione a causa, *in primis*, di una assenza di decisione su alcuni punti cruciali. Il decreto, infatti, sembra ricalcare la logica della legge delega, rinviando la definizione di alcuni aspetti tecnici a successivi regolamenti ministeriali o decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Inoltre, la difficoltà di lettura deriva anche dalla previsione di un complesso periodo transitorio -che durerà almeno fino al 2014- durante il quale le disposizioni entreranno in vigore in maniera sfalsata<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Ad oggi sono state individuate le funzioni fondamentali alle quali applicare dal 2012 i fabbisogni standard, ossia le funzioni generali (suddivise in servizio anagrafe, tributi locali, ufficio tecnico, altri servizi generali) e quella di polizia locale per i Comuni; le funzioni generali e quella relativa al servizio mercato del lavoro per le Province. Sose ed Ifel hanno predisposto i quattro questionari di cui, tuttavia, solo quelli relativi a polizia locale e servizio mercato del lavoro sono stati messi *on-line* sul sito <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard> per consentire agli enti locali la debita compilazione entro i sessanta giorni previsti dal decreto legislativo (cfr. in proposito Parlato S. (2011)).

<sup>46</sup> Per una comparazione tra gli schemi di decreto AG292 e AG292-*bis* cfr. Servizio studi del Senato della Repubblica (2011). Per un commento sul percorso di approvazione e sui contenuti del decreto cfr. Guerra M.C. e Zanardi A. (2011) e Balduzzi P. e Bordignon M. (2011).

<sup>47</sup> Per una analisi relativa alla variazione di autonomia finanziaria conseguente all'introduzione del decreto legislativo, cfr. Petretto (2011b).

<sup>48</sup> Più precisamente, come si vedrà in seguito, il nuovo fisco municipale dovrebbe entrare a regime dal 2014 (cfr. art. 7), con l'introduzione delle imposte municipale unica e secondaria, della compartecipazione al 30% del gettito dei tributi relativi al trasferimento immobiliare, del Fondo

Premesso tutto ciò, il decreto disciplina sia la devoluzione che l'istituzione di tributi a favore delle amministrazioni comunali. L'art. 2 afferma che dal 2011 sono attribuite a quest'ultime il gettito (o quote di esso) di: imposta di registro, imposta di bollo, imposta ipotecaria e catastale (con esclusione degli atti soggetti a IVA), tributi speciali catastali, tasse ipotecarie, IRPEF sui redditi fondiari con esclusione del reddito agrario, imposte di registro e di bollo su contratti di locazione immobiliare, cedolare secca sugli affitti. Per quanto riguarda le prime cinque voci dell'elenco, l'art. 2 c.2 prevede che sia attribuito ad ogni Comune il 30% del gettito complessivo relativo agli immobili ubicati sul territorio. Si tratta comunque di una previsione soggetta a revisione annuale, dato che l'art. 2 c.7 prevede che con apposito decreto ministeriale, debitamente concordato in sede di Conferenza Unificata, vengano stabilite anno per anno le quote di gettito da devolvere agli enti comunali<sup>49</sup>. Il decreto prevede poi la completa devoluzione della sesta e settima voce dell'elenco (IRPEF su redditi fondiari con esclusione di quelli agrari ed imposte di registro e di bollo su contratti di locazione immobiliare), ed una quota pari al 21,7% per il 2011 ed il 21,6% dal 2012 per quanto riguarda il gettito della cedolare secca sugli affitti. Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, questa previsione potrà essere disattesa in quanto le percentuali potranno essere variate per garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica, ovvero incrementate nel caso in cui fossero individuati ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione (art. 2 c.8).

A proposito della cedolare secca sugli affitti, il decreto dispone (art. 3) che essa rappresenta un'opzione per il proprietario delle unità immobiliari locate ad uso abitativo -con l'esclusione delle locazioni effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa di arti o professioni- alternativa alla tassazione ordinaria vigente. Nel caso in cui venga scelta, essa sostituisce completamente l'IRPEF, le sue addizionali, le imposte di registro e di bollo relative al contratto di locazione, ma comporta la sospensione della possibilità di aggiornare il canone, inclusa quella relativa all'andamento dell'inflazione registrato dall'ISTAT. L'aliquota è fissata nel 21% per i canoni liberi e nel 19% per quelli agevolati (art. 3 c.2)<sup>50</sup>.

Ai Comuni viene attribuita anche una compartecipazione all'IVA, la cui aliquota dovrà essere fissata in un successivo DPCM insieme alle modalità di riparto del gettito alle singole amministrazioni. Viene tuttavia previsto già da adesso che la percentuale di compartecipazione all'IVA deve essere finanziariamente equivalente alla compartecipazione al 2% al gettito dell'IRPEF, e che, inizialmente, in attesa che siano determinati i gettiti dell'IVA per Comune, l'assegnazione avverrà in base al gettito IVA per Provincia "suddiviso per il numero degli abitanti per ciascun comune" (art. 2 c.4).

Vengono inoltre previste le imposte di soggiorno, di scopo, municipale propria, municipale secondaria, da adottare a partire dal 2011 per quanto riguarda le prime due e solo dal 2014, ossia nella fase a regime, per le restanti. Procedendo con ordine, l'adozione dell'imposta di soggiorno (art. 4) è una facoltà attribuita ai comuni capoluogo di provincia, alle unioni di comuni ed a quelle amministrazioni comunali incluse negli elenchi di città turistiche o di pregio artistico. L'imposta, che deve essere deliberata dal Consiglio Comunale, va a gravare su coloro che alloggiano nelle strutture ricettive del territorio con una entità massima di 5 euro a notte. Il gettito così ottenuto deve essere destinato a finanziare interventi in materia di turismo e, eventualmente, a sostituire gli introiti ricavati dagli oneri imposti agli autobus turistici per il transito sul territorio comunale. Fatta eccezione per queste disposizioni, il decreto non fissa la disciplina generale dell'imposta, rimandandone la definizione ad un apposito regolamento da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della norma. Stessa sorte è prevista per la nuova imposta di scopo (art. 6), dato che il decreto non ne individua la disciplina generale ma ne fissa solo alcuni capisaldi<sup>51</sup>. Tale imposta -che potrà finanziare anche l'intero progetto- potrà essere adottata per un lasso temporale lungo fino a dieci anni, ma se l'opera pubblica oggetto di finanziamento non è avviata entro due vi è l'obbligo della completa restituzione delle somme introitate. Per quanto riguarda l'imposta municipale unica (IMU), essa avrà per presupposto il possesso di immobili (con esplicita eccezione dell'abitazione principale ed alle sue pertinenze) e come base

perequativo. Negli anni che ci separano da tale data, si avranno numerose modifiche che entreranno in vigore con una certa gradualità.

<sup>49</sup> A tal fine il decreto legislativo fissa un vero e proprio metodo: trasmissione alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali entro il 15 ottobre, accordo entro il 30 novembre altrimenti emanazione senza intesa.

<sup>50</sup> Per una analisi delle ripercussioni della cedolare secca su proprietari ed inquilini cfr. Lungonella R. (2011).

<sup>51</sup> In questo caso il termine per l'emanazione del regolamento è fissato nel 31 ottobre 2011.

imponibile il valore dell'immobile stesso. L'aliquota è fissata nello 0,76%, ed è dimezzata nel caso in cui l'immobile sia locato<sup>52</sup>. È prevista la possibilità per i Comuni di variare tali aliquote in aumento o diminuzione di 0,3 e 0,2 punti percentuali a seconda che gli immobili siano sfitti o locati, così come di ridurre fino alla metà l'imposizione sugli immobili non produttivi di reddito fondiario. A regime, l'IMU sostituirà l'ICI e la componente immobiliare dell'IRPEF. In merito all'imposta municipale secondaria, anch'essa sarà introdotta dal 2014 sostituendo la tassa/canone di occupazione spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità ed i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione di mezzi pubblicitari. Il decreto non detta la disciplina generale dell'imposta, rimandando per esso ad un apposito regolamento, ma pone dei criteri ai quali quest'ultimo è tenuto a conformarsi. Questi riguardano: il presupposto del tributo, individuato nell'occupazione dei beni appartenenti al demanio, al patrimonio indisponibile o al suolo pubblico; il soggetto passivo, che è colui che effettua l'occupazione; i principi di determinazione dell'imposta, ossia la durata dell'occupazione, l'entità, la tipologia e le finalità.

In capo ai Comuni è infine previsto -a partire dal 2011- lo sblocco graduale dell'addizionale IRPEF (art. 5), la cui disciplina generale è comunque rinviata ad un regolamento da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo. Tuttavia, quest'ultimo prevede che, nel caso in cui il regolamento non venisse emanato, i Comuni che non hanno istituito l'addizionale o lo hanno fatto per un'aliquota inferiore agli 0,4 punti percentuali possono istituirla o aumentarla a patto di mantenerla al di sotto del limite dello 0,4% con incrementi annuali massimi dello 0,2%.

Come previsto dalla legge delega 42/2009 le entrate dei Comuni sono integrate da un fondo di perequazione che garantisce il finanziamento integrale delle spese fondamentali standardizzate ed una integrazione di quelle non fondamentali. Il decreto, anziché definire il fondo previsto dalla delega, istituisce un Fondo sperimentale di riequilibrio di natura provvisoria -tre anni o comunque fino all'istituzione del Fondo perequativo- alimentato con il gettito delle compartecipazioni ai gettiti di: imposta di registro, imposta di bollo, imposta ipotecaria e catastale (con esclusione degli atti soggetti a IVA), tributi speciali catastali, tasse ipotecarie, IRPEF sui redditi fondiari con esclusione del reddito agrario, imposte di registro e di bollo su contratti di locazione immobiliare, cedolare secca sugli affitti. Il decreto, tuttavia, non fissa neanche le disposizioni generali di alimentazione e riparto del fondo provvisorio, rimandandole ad un annuale decreto del Ministero dell'Interno. Esso provvede esclusivamente a fornire ulteriori criteri ai quali quest'ultimo dovrà attenersi, quali: la necessità che, fino al 2013, il 30% del Fondo sia ripartito tra i Comuni in base al numero di residenti, e l'obbligo di destinare almeno il 20%, al netto della precedente quota del 30%, a Comuni che svolgono funzioni fondamentali in forma associata. Il decreto legislativo fissa inoltre un metodo da seguire per l'approvazione del decreto ministeriale, consistente nell'esplicitazione delle intese da raggiungere e nella scaletta temporale da rispettare ogni anno (art. 2 c.7).

L'insieme di risorse devolute alle amministrazioni comunali (comprese quelle confluite nel Fondo sperimentale di riequilibrio) quali compartecipazioni ai tributi elencati in precedenza e all'IVA, ha come contropartita la riduzione dei trasferimenti erariali, "... in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale [...] nonché al gettito devoluto ai comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione (all'IVA) al netto del gettito (dell'accisa erariale sull'energia elettrica)" (art. 2 c.8). Tale riduzione è effettuata con un apposito decreto del Ministro dell'Interno.

Infine, il decreto prevede una serie di disposizioni che entreranno da subito in vigore relative al contrasto all'evasione fiscale, al fine di incentivare i Comuni a rafforzare tali attività (art. 2 c.10, 11, 12). In primo luogo, viene assicurato all'amministrazione comunale il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili non dichiarati. In secondo luogo, viene elevata dal 33% al 50% la quota di risorse riscosse a titolo definitivo riconosciuta ai Comuni in seguito a segnalazioni di elementi evasivi ed elusivi all'Agenzia delle entrate<sup>53</sup>. In terzo luogo, vengono quadruplicate le sanzioni amministrative relative ad inadempimenti nella dichiarazione

<sup>52</sup> Anche in questo caso le disposizioni, per esplicita previsione del decreto stesso, sono passibili di essere riviste mediante un apposito DPCM.

<sup>53</sup> In questo caso il decreto modifica quanto previsto dal decreto legge 203/2005 convertito, con modifiche, nella legge 248/2005. È utile notare che le somme attribuite ai Comuni sulla base di questa disposizione hanno natura provvisoria, dato che la disciplina generale dovrà essere fissata con un successivo decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

degli immobili, prevedendo che il 75% di quanto riscosso vada al bilancio comunale ed il residuo allo Stato. Infine, per favorire gli accertamenti da parte delle amministrazioni comunali è concessa loro la possibilità di accedere a numerose banche dati.

A conclusione di questa parte, sembra utile procedere ad una schematizzazione delle numerose variazioni introdotte dal decreto sul fisco municipale. Nella tabella seguente vengono riportate le nuove voci che concorreranno a finanziare i bilanci comunali e quelle che invece sono destinate ad uscire di scena. Per ogni disposizione è segnalata, oltre ai riferimenti normativi, anche la data di entrata in vigore in maniera che risulti chiaro quali sono disponibili da subito -fatti salvi gli ulteriori adempimenti previsti dal decreto legislativo- (fase transitoria) e quali, invece, solo dal 2014 in poi (fase a regime).

Tabella 2.2

VARIAZIONI NELLE FONTI DI ENTRATA PER I BILANCI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

Variazioni positive	
Dal 2014	Imposta municipale unica (IMU) (Art. 8)
Dal 2014	30% gettito dei tributi per trasferimento immobiliare (Art. 7 c.2)
Dal 2014	Imposta municipale secondaria (Art. 11)
Dal 2014?	Fondo perequativo (Art. 13)
Dal 2011 per tre anni o fino all'avvio del Fondo perequativo	Fondo sperimentale di riequilibrio (Art. 2 c.3)
Dal 2011	Sblocco addizionali comunali IRPEF (Art. 5)
Dal 2011	Compartecipazione del 30% su Imposta di registro; Imposta di bollo; Imposta ipotecaria e catastale (con esclusione atti soggetti ad IVA); Tributi speciali catastali; Tasse ipotecarie (Art. 2 c.1 e 2)
Dal 2011	IRPEF su redditi fondiari (esclusi quelli agrari) (Art. 2 c.1)
Dal 2011	Imposta di registro e di bollo su contratti di locazione immobili (Art. 2 c.1)
Dal 2011	21,7% nel 2011 e 21,6% dal 2012 del gettito della cedolare secca affitti (Art. 2 e 3)
Dal 2011	Compartecipazione all'IVA (Art. 2 c.4)
Dal 2011	Imposta di soggiorno (Art. 4)
Dal 2011	Imposta di scopo (Art. 6)
Dal 2011	Insieme di disposizioni rivolte al contrasto dell'evasione fiscale (Art. 2 c.10, 11, 12)
Variazioni negative	
Dal 2014	ICI e componente immobiliare IRPEF (comprese le addizionali) (Art. 8)
Dal 2014	Tassa/canone occupazione spazi ed aree pubbliche, imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, canone per autorizzazione installazione mezzi pubblicitari (Art. 11)
Dal 2011	Riduzione trasferimenti in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo sperimentale nonché al gettito devoluto ai comuni ed al gettito derivante dalla compartecipazione all'IVA al netto del gettito dell'accisa erariale sull'energia elettrica (Art. 2 c.8)
Dal 2012	Abolizione addizionale all'accisa sull'energia elettrica (Art. 2 c.6)

##### 5. Fisco regionale, provinciale e costi standard in sanità

Il decreto legislativo 68/2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 maggio 2011 detta disposizioni su varie questioni assai rilevanti e piuttosto eterogenee tra loro.

Innanzitutto la norma istituisce la Conferenza permanente per il della finanza pubblica prevista dall'art. 5 dalla legge delega 42/2009. Tale Commissione, come accennato anche nel primo capitolo, ha essenzialmente funzioni di verifica, monitoraggio e controllo sulla situazione finanziaria, e di proposta su specifiche questioni inerenti all'assetto fiscale italiano (art. 36). Ne fanno parte il Presidente del Consiglio dei Ministri, una serie di Ministri del Governo, i Presidenti della Conferenza delle Regioni, di ANCI e di UPI, oltre a sei Presidenti o Assessori di Regione, quattro sindaci e due Presidenti di Provincia. In generale la Conferenza è convocata almeno ogni due mesi e delibera all'unanimità dei suoi componenti.

Inoltre il decreto riporta le disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a Statuto Ordinario e delle Province, nonché in tema di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. È utile analizzare in dettaglio ognuno di questi tre punti<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Per una analisi formale del decreto cfr. Petretto (2011c).



#### a. Le previsioni per le Regioni

Procedendo con ordine, il decreto detta disposizioni in merito alle nuove forme di entrata delle Regioni e impone la soppressione dei trasferimenti statali con caratteristiche di "generalità e permanenza" a decorrere dal 2013 da effettuarsi con un apposito DPCM da emanare entro il 31 dicembre 2011 (art. 7). Per quanto riguarda la rimodulazione delle entrate regionali, il decreto prevede innanzitutto, a partire dal 2013, la rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF (art. 2) in modo tale che essa garantisca al complesso delle regioni un gettito equivalente alle poste soppresse (trasferimenti di cui all'art. 2 e compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina di cui all'art. 8 c.4). I dettagli di tale rimodulazione non sono però chiariti, dato che saranno definiti con un futuro DPCM da emanare entro un anno. Il decreto conferisce alle Regioni la possibilità di aumentare o diminuire l'addizionale regionale rispetto all'aliquota di base (0,9% fino alla rideterminazione). La maggiorazione non potrà comunque superare lo 0,5% per il 2013, l'1,1% per il 2014, il 2,1% dal 2015 (art. 6 c.1), con l'esplicita precisazione che gli aumenti oltre gli 0,5 punti percentuali non debbano gravare sui redditi che ricadono nel primo scaglione IRPEF (art. 6 c.3)<sup>55</sup>. Viene inoltre previsto che le regioni possano introdurre detrazioni in favore della famiglia e misure di sostegno economico (art. 6 c.5 e 6), ad eccezione di quelle impegnate in piani di rientro da deficit sanitari (art. 6 c.9). In secondo luogo viene prevista una compartecipazione all'IVA, stabilita in base alla normativa vigente per gli anni 2011 e 2012 (art. 4 c.2). Dal 2013 in poi, invece, essa dovrà basarsi sul principio della territorialità (art. 4 c.3) ed essere fissata "al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione" (art. 15 c.3), coerentemente con quanto osservato nel primo capitolo. Anche in questo caso, tuttavia, i dettagli sono rinviati a successivi DPCM. In terzo luogo, viene data la possibilità di ridurre, anche fino all'azzeramento, le aliquote IRAP, sempre che non sia stata deliberata una maggiorazione dell'addizionale IRPEF superiore agli 0,5 punti percentuali (art. 5 c.1 e 3). In quarto luogo vengono trasformati in tributi propri regionali a partire dal 2013 la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo e per l'occupazione e l'uso di beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, la tassa sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (art. 8 c.1). Oltre a ciò viene garantita la possibilità di disciplinare la tassa automobilistica regionale (art. 8 c.2) e prevista l'intera attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale su tributi propri derivati ed addizionali di tributi erariali (art. 9 c.1)<sup>56</sup>. In quinto luogo vengono dettate le disposizioni sui fondi perequativi per le spese essenziali e per quelle non essenziali, che comunque dovranno essere precisate con futuri DPCM. Il primo, di natura verticale, sarà alimentato dalla compartecipazione all'IVA in maniera tale che le spese in questione, che all'inizio avranno come riferimento la spesa storica e poi convergeranno verso i costi standard in quattro anni, siano finanziate integralmente (art. 15 c.5). Il secondo, contrariamente a quanto ipotizzato nel capitolo precedente, avrà natura esclusivamente orizzontale e trasferirà risorse tra le regioni sulla base della loro capacità fiscale, in maniera da ridurre i differenziali in misura non inferiore al 75% senza tuttavia determinare una revisione della graduatoria dei territori (art. 7).

Per quanto riguarda le altre disposizioni, il decreto conferma la distinzione tra le spese essenziali - individuate in sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale- e quelle non essenziali, alle quali far corrispondere diverse fonti di entrata (art. 14). L'art. 15 del decreto precisa infatti che dal 2013, nella fase a regime, le spese essenziali saranno finanziate integralmente con la compartecipazione all'IVA, l'addizionale regionale all'IRPEF, l'IRAP, le quote del fondo perequativo, le entrate proprie; mentre quelle non essenziali con tributi propri derivati regionali, tributi istituiti dalle regioni con propria legge, quote dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'apposito fondo perequativo (art. 15 c.1 e 4).

<sup>55</sup> Fino al 31 dicembre 2012 le Regioni che alla data di entrata in vigore del decreto hanno una aliquota superiore a quella base possono operare solo in riduzione (art. 6 c.2).

<sup>56</sup> Per quanto riguarda l'attività di recupero inerente all'IVA è prevista l'attribuzione alle regioni solo di una quota di gettito, commisurata all'aliquota di compartecipazione, riferibile al concorso della stessa nell'attività di recupero. È comunque da precisare che le disposizioni in materia di recupero dell'evasione fiscale dovranno essere precisate con un successivo decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Inoltre, il decreto impone dal 2013 la sostituzione dei trasferimenti dalle regioni ai comuni aventi caratteristiche di generalità e permanenza, con una compartecipazione ai tributi regionali (con priorità all'addizionale regionale all'IRPEF) e, eventualmente, con la devoluzione di appositi tributi (art. 12 c.1 e 2). Ogni regione dovrà infine predisporre un fondo di riequilibrio, alimentato da una quota non superiore al 30% del gettito delle poste evidenziate poc'anzi, destinato ai comuni (art. 12 c.4). Per favorire la lettura delle disposizioni del decreto relative alle Regioni a Statuto Ordinario nella tabella seguente si procede ad una schematizzazione sintetica di quanto sin qui riportato.

Tabella 2.3  
VARIAZIONI NELLE FONTI DI ENTRATA PER I BILANCI DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

<b>Variazioni positive</b>	
Dal 2013	Rideterminazione addizionale regionale IRPEF (art. 2)
Dal 2013	Possibilità di variare l'addizionale regionale all'IRPEF e di introdurre detrazioni e forme di sostegno economico (art. 6)
Dal 2011	Compartecipazione all'IVA (art. 4)
Dal 2013	Attribuzione alle Regioni dei seguenti tributi: tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo e per l'occupazione e l'uso di beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, la tassa sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (art. 8 c.1)
----	Possibilità di disciplinare la tassa automobilistica regionale (art. 8 c.2)
----	Attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale (art. 9)
Dal 2013	Fondo perequativo (art. 15 c.5 e 7)
<b>Variazioni negative</b>	
Dal 2013	Soppressione trasferimenti statali (art. 7)
Dal 2013	Soppressione compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina
Dal 2013	Possibilità di ridurre le aliquote IRAP (art. 5)

#### **b. Le previsioni per le Province**

Per quanto riguarda le Province, il decreto dispone la soppressione dei trasferimenti aventi carattere di generalità e permanenza, siano essi di fonte statale o regionale. I primi saranno aboliti dal 2012 con un apposito DPCM ed avranno come contropartita una compartecipazione provinciale all'IRPEF, anch'essa da definire con precisione con un DPCM, tale da assicurare un gettito equivalente (art. 18)<sup>57</sup>. I secondi verranno invece eliminati a partire dal 2013 e saranno compensati con una compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica definita da ogni regione previo accordo in sede di Consiglio delle Autonomie Locali (art. 19). Nel caso in cui il gettito complessivo di tale tributo non fosse sufficiente per coprire i trasferimenti regionali soppressi, la regione dovrà assicurare la compartecipazione ad un altro tributo regionale. Affinchè l'operazione di sostituzione delle fonti di entrata sia territorialmente equilibrata ogni regione istituisce un fondo sperimentale di riequilibrio della durata di tre anni alimentato da una quota non superiore al 30% del gettito della compartecipazione alla tassa automobilistica spettante alla regione.

Il decreto attribuisce alle Province dal 2012 una serie di tributi connessi al trasporto su gomma, quali: l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore con aliquota pari al 12,5% passibile di variazione in aumento o diminuzione di 3,5 punti percentuali, e l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), che sarà tuttavia riordinata con un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze e dal Governo con il disegno di legge di stabilità (art. 17). Alle Province spettano inoltre gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto ed una specifica imposta di scopo da disciplinare con un successivo regolamento (art. 20).

Infine, la norma richiama il fondo perequativo istituito nel bilancio dello Stato descritto dall'art. 13 del d.lgs 23/2011 sul fisco municipale, per affermare che per le Province esso è alimentato con una quota del gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF ed è distinto in due componenti: una che riguarda le spese fondamentali ed una seconda per quelle non fondamentali. Come precisato dalla legge delega 42/2009 tale fondo perequativo statale va ad alimentare i due fondi -uno dedicato a i comuni e l'altro alle

<sup>57</sup> Il gettito garantito dalla compartecipazione provinciale all'IRPEF dovrà essere tale da assicurare entrate corrispondenti anche all'accisa sull'energia elettrica, dato che anch'essa sarà soppressa ed il relativo gettito destinato allo Stato (art. 18 c.5).

province- iscritti nei bilanci regionali. Anche in questo caso per favorire la lettura delle disposizioni del decreto inerenti alle Province si riportano nella seguente tabella le principali novità introdotte.

Tabella 2.4  
VARIAZIONI NELLE FONTI DI ENTRATA PER I BILANCI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

<b>Variazioni positive</b>	
Dal 2012	Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (art. 17 c.1, 2, 3)
----	Imposta provinciale di trascrizione (IPT) (art. 17 c.6 e 7)
Dal 2012	Compartecipazione provinciale all'IRPEF (art. 18)
Dal 2013	Compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale (art. 19)
Dal 2011	Imposta di scopo provinciale (art. 20)
Dal 2012 fino al 2014	Fondo sperimentale di riequilibrio (art. 21)
Dal 2014	Fondo perequativo (art. 23)
<b>Variazioni negative</b>	
Dal 2012	Soppressione trasferimenti statali (art. 18)
Dal 2013	Soppressione trasferimenti regionali (art. 19)

### c. La determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

Il decreto ha per oggetto anche la determinazione di costi e fabbisogni standard per il settore sanitario, che, a partire dal 2013 dovranno garantire il superamento dei criteri di finanziamento sin qui adottati. Il meccanismo previsto, di tipo *top-down*, è caratterizzato dalla fissazione del fabbisogno sanitario standard regionale, ossia “dell’ammontare di risorse necessarie per assicurare i livelli essenziali di assistenza in condizione di efficienza ed appropriatezza” (art. 26 e 25 c.2)<sup>58</sup>. Una volta fissato questo volume di risorse, che deve essere compatibile con le esigenze generali di finanza pubblica, esso viene ripartito tra le regioni -determinando così i fabbisogni standard regionali- applicando “i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento” (art. 27 c.4). Ciò rimanda a due questioni: la procedura di scelta delle regioni *benchmark* e la computazione dei costi standard in tali amministrazioni regionali. Procedendo con ordine, il decreto prevede un iter di individuazione delle regioni di riferimento basato su tre *steps* (art. 27 c.5): definizione dei criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza in sede di Conferenza Stato-Regioni e pubblicazione degli stessi in un DPCM; individuazione delle cinque migliori regioni da parte del Ministro della Salute; scelta, tra le cinque, di tre regioni, di cui obbligatoriamente la prima e di una di piccola dimensione geografica, da parte della Conferenza Stato-Regioni avendo cura di garantire la rappresentatività territoriale di nord, centro e sud Italia. Per quanto riguarda invece la determinazione dei costi standard, essi sono calcolati a livello aggregato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza (collettiva, distrettuale, ospedaliera) in condizione di efficienza ed appropriatezza quali “media pro capite pesata del costo registrato dalle regioni di riferimento” (art. 27 c.6). Questa tecnica di calcolo è piuttosto nebulosa e lascia adito a più interpretazioni formali, alcune delle quali tali da generare risultati paradossali<sup>59</sup>. La definizione puntuale avverrà solo in fase negoziale tra i vari livelli di governo.

## 2.2

### I decreti in corso di approvazione

Come già accennato, sono tre i decreti legislativi che ancora stanno percorrendo l'iter di approvazione tracciato dalla legge delega. Rendere conto della discussione che verte su questi decreti non è certamente un compito agevole per più motivi. *In primis*, le bozze di decreto cambiano con una rapidità inconciliabile con una analisi approfondita del complesso degli effetti che avranno le varie disposizioni, operazione peraltro resa complicata anche dalla carenza di dati e dalla lacunosità di alcuni decreti. Inoltre, per motivi non necessariamente legati a questioni tecniche o di principio ma dipendenti dall'instabile clima politico che ormai da vari mesi sta imperversando in Italia, che ha reso il federalismo fiscale un tema sul

<sup>58</sup> Per una analisi formale, per delle simulazioni e per alcune considerazioni generali cfr. Petretto (2011c).

<sup>59</sup> In merito a ciò e per consultare alcune simulazioni cfr. Pisauro (2010), Mapelli (2010), Dirindin (2010), Pammolli e Salerno (2010a; 2010b; 2011).

quale non vi è più un utile confronto tra le parti ma solo delle prese di posizione giustificate da logiche di breve periodo, magari del tutto estranee al merito degli atti normativi oggetto di approvazione<sup>60</sup>. È chiaro che non è questo il modo di condurre una proficua discussione su un tema che inciderà in maniera sostanziale sullo sviluppo futuro del sistema economico italiano. Per quanto ci riguarda, oltre all'auspicio di un innalzamento del livello del confronto politico su queste tematiche, preme solamente sottolineare la difficoltà ad interpretare e valutare il merito delle disposizioni normative di volta in volta messe in campo. Infine, il terzo motivo che rende difficoltosa l'analisi degli schemi di decreto riguarda il fatto che una parte significativa del confronto avviene sui principali *media* anziché nelle sedi competenti. Tale modo di procedere rende problematico il compito di riportare con fedeltà gli estremi della discussione, di prevedere quale sarà l'esito finale, quali saranno gli effetti delle disposizioni.

Premesso ciò, tra i vari decreti ancora non approvati, quello che è più vicino alla pubblicazione definitiva in Gazzetta Ufficiale è quello relativo alle risorse aggiuntive ad agli interventi speciali, approvato dal Consiglio dei Ministri in via definitiva il 19 maggio 2011 dopo aver ricevuto il parere favorevole dalle commissioni competenti.

L'altro decreto legislativo che potrebbe diventare definitivo entro poco tempo è quello relativo all'armonizzazione dei bilanci (AG339). La bozza di tale documento è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2010 e poi modificata in sede di confronto nella Conferenza Unificata, dove è stata raggiunta l'intesa il 3 marzo 2011. Al momento l'atto è in esame presso le commissioni parlamentari competenti.

Infine, lo schema di decreto relativo ai "meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni" (AG365), dopo esser stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, è stato trasmesso al Parlamento il 19 maggio 2011. Su tale atto è atteso un parere delle commissioni competenti entro il 18 luglio 2011.

### **3. ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI**

---

A due anni circa dall'approvazione della legge delega 42/2009 l'attuazione del federalismo fiscale pare ancora essere lontana dall'essere piena e definitiva. Il percorso della riforma è risultato ancora più accidentato di quanto potesse essere previsto in apertura, dato che alle difficoltà "tecniche" discusse sinteticamente nell'introduzione, si è aggiunta anche la questione "politica". Naturalmente, il federalismo fiscale, così come tutte le riforme, è e deve essere una questione sulla quale la politica esprime giudizi, trova gli opportuni compromessi e delibera nelle sedi competenti. Il problema è che buona parte degli ultimi due anni sono stati segnati da una instabilità politica piuttosto accentuata, che ha moltiplicato le prese di posizione ed i distinguo, ritardato l'emanazione degli atti previsti, condizionato a logiche di breve periodo una quota significativa della riforma, che, per la sua natura, avrebbe invece dovuto essere caratterizzata da una lungimiranza più accentuata.

Il risultato è stato una riforma sinora incompleta sia per quanto riguarda il numero dei decreti emanati - come visto poc'anzi pari a poco più della metà rispetto a quanto previsto in origine-, e sia per quanto attiene al contenuto degli stessi. Ogni decreto, infatti, risulta essere lontano dal chiarire in maniera esaustiva la materia trattata, prevedendo in genere una serie piuttosto elevata di ulteriori atti da emanare in futuro. Sebbene tale constatazione sia ascrivibile anche al difficile momento politico, che consiglia di rimandare al futuro alcune decisioni delicate, rimane vero che ciò conferisce all'intera riforma un'aura di indeterminazione ed incertezza che certamente non giova al Paese.

Ad oggi, la possibile proroga di sei mesi della delega prevista dalla legge 42/2009 attualmente in discussione in Parlamento, potrebbe dare al governo ulteriore tempo per poter dare alla riforma un assetto

<sup>60</sup> Petretto (2011) parla di "decreti attuativi [...] 'à la carte' (che) cambiano filosofia dal giorno alla notte pur di avere l'approvazione". Lo stesso autore afferma inoltre che "i numeri sono avvolti nella nebbia!". Sul quest'ultimo punto vedi anche Bordignon M. e Piazza S. (2010) e Bordignon M. (2010b).

preciso e completo. Se il rinnovo della delega non venisse concesso o se questa non fosse utilizzata in maniera efficace, è chiaro che l'assetto fiscale dell'intero Paese risulterebbe gravato da una precarietà e da una incompletezza certamente nocive per i conti pubblici italiani.

## BIBLIOGRAFIA

---

- Ambrosanio F., Bordignon M. (2007), *Il federalismo in Italia: fatti e problemi*, intervento tenuto nel corso del seminario "Nuove prospettive per l'intermediazione finanziaria nell'evoluzione del contesto economico", ASSBB e Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- Ambrosanio F., Bordignon M., Cerniglia F. (2009), "Decentramento e residui fiscali in Italia", in *La redistribuzione interregionale: misurazione, valutazione ed effetti sulle scelte politiche*, Università Bocconi, Milano
- Ambrosanio M.F., Bordignon M. (2009), *Senza numeri non c'è federalismo*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Anci (2010), *Federalismo demaniale. Nota di lettura*, [www.anci.it](http://www.anci.it)
- Antonini L. (2008), *Il federalismo fiscale ad una svolta: un nuovo disegno di legge*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- Arachi G., Mapelli V., Zanardi A. (2009), *Prime simulazioni del sistema di finanziamento e perequazione di Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale*, Econpubblica Università Commerciale Luigi Bocconi, short note, n. 4
- Arachi G., Zanardi A. (2009), "La perequazione delle regioni e degli enti locali", in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2009*, Il Mulino, Bologna
- Balduzzi P., Bordignon M. (2011), *Le penultime sorprese di un decreto che continua a cambiare*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Barbero M. (2011), *Federalismo a statuto speciale*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Boeri T., Bordignon M. (2010), *Il federalismo? Meglio a velocità variabile*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Bordignon M. (2010a), *Federalismo fiscale: a che punto siamo?*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Bordignon M. (2010b), *Numeri in libertà sul federalismo*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Bordignon M., Piazza S. (2010), *I dati sul federalismo? Per pochi intimi*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Bramanti A. (2010), "La questione settentrionale: una lettura in chiave economico territoriale", in Lorenzini S., Rabelotti R. (a cura di) (2010), *op. cit.*
- Brosio G., Piperno S. (2010), "Federalismo fiscale e sviluppo regionale nella prospettiva delle regioni del Nord", in Lorenzini S., Rabelotti R. (a cura di) (2010), *op. cit.*
- Buratti C. (2010), "La fiscalità locale dopo l'approvazione della legge n.42/2009: possibili evoluzioni", in Isae, Ires Piemonte, Irpet, Srm e Irer, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, FrancoAngeli, Milano
- Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (2009), *Federalismo fiscale*, [www.regioni.it](http://www.regioni.it)
- Cotterli L., Liberati P. (2009), "Federalismo differenziato e regioni a statuto speciale", in Guerra M.C. e Zanardi A. (a cura di) *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Il Mulino, Bologna
- Dirindin N. (2010), "Fabbisogni e costi standard in sanità: limiti e meriti di una proposta conservativa", *Politiche Sanitarie*, vol. 11, n. 4, dicembre
- Ferretti C., Lorenzini S., Peruzzi G. (2010), "Metodi di stima del fabbisogno degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale", in Lorenzini S., Rabelotti R. (a cura di) *op. cit.*
- Ferretti C., Lorenzini S., Patacchini V., Peruzzi G. (2009), *Federalismo fiscale in Toscana*, IRPET, Firenze
- Galmarini U., Rizzo L. (2008), *Determinazione dei fabbisogni attraverso i costi standard*, in Isae, Ires Piemonte, Irpet, Srm e Irer, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2008*, FrancoAngeli, Milano

- Governo della Repubblica Italiana (2010), *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della Legge 5 maggio 2009*, n. 42
- Grisolia E. (2010), *L'armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali*, in Isae, Ires Piemonte, Irpet, Srm e Irer, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, FrancoAngeli, Milano
- Guerra M.C., Zanardi A. (2011), *Lo psicodramma delle imposte comunali*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Irb (2009), *World report on fiscal federalism*
- Ifel (2010a), *Federalismo fiscale. Principi e criteri. Prima fase attuativa*, [www.webifel.it](http://www.webifel.it)
- Ifel (2010b), *Federalismo fiscale. Fabbisogni standard*, [www.webifel.it](http://www.webifel.it)
- Irer (2010), *Verso il federalismo fiscale*, [www.irer.it](http://www.irer.it)
- Lorenzini S., Petretto A. (a cura di) (2004), *Riforma costituzionale e federalismo fiscale. Una proposta della Regione Toscana*, atti del convegno di Firenze del 14 novembre 2003, IRPET, Firenze
- Lorenzini S., Rabellotti R. (a cura di) (2010), *Federalismo e crescita: è possibile una relazione virtuosa?*, AISRe, n. 44, FrancoAngeli, Milano
- Lungonella R. (2010), *Dalla cedolare vantaggi solo per i proprietari*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Mapelli V. (2010), *Se il costo standard diventa inutile*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- Pammolli F., Salerno N. (2010a), *I numeri del federalismo in sanità, benchmarking e standard su profili di spesa per età*, CERM, Working Paper, n. 3
- Pammolli F., Salerno N. (2010b), *Alla ricerca di standard per la sanità federalista*, CERM, Nota, n. 1
- Pammolli F., Salerno N. (2011), *Il riparto del FSN per il 2011*, CERM, Working Paper, n. 1
- Parlato S. (2011), *Progetto fabbisogni standard dei Comuni*, Ifel, mimeo
- Peruzzi G. (2011), "Perequazione e costi standard", in IRPET (2011), *La finanza locale in Toscana. Rapporto 2010*, IRPET, Firenze
- Petretto A. (2009), *La matematica (ipotetica) della Legge Delega sul federalismo fiscale*, Astrid
- Petretto A. (2010), "Costi e fabbisogni standard per l'attuazione del federalismo fiscale", in Casini Benvenuti S., Gorla G. (2010), *Avevo sentito parlare di regional science. Un tributo a Giuliano Bianchi*, AISRe, n. 45, FrancoAngeli, Milano
- Petretto A. (2011a), *Lo stato di attuazione del federalismo fiscale*, mimeo
- Petretto A. (2011b), *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i rapporti tra Regione ed Enti Locali*, IRPET, Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale
- Petretto A. (2011c), *La finanza delle regioni a statuto ordinario a seguito del D.Lgs recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, IRPET, Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale
- Pisauro G. (2010), *Retorica e realtà nella determinazione dei fabbisogni standard nella sanità*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com)
- Regione Veneto, Unioncamere Veneto (2007), *I costi del "non federalismo"*, Quaderni di Ricerca, n. 8, maggio
- Servizio studi del Senato della Repubblica (2011), *Atto del Governo n.292-bis*, n. 275, febbraio
- Servizio studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (2008a), *Temi di federalismo fiscale. I principi costituzionali*, Nota Breve, n. 2
- Servizio studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica (2008b), *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*, dossier n. 57 (Senato della Repubblica) e n. 20 (Camera dei Deputati)

- Zanardi A. (2008), *Federalismo fiscale: attese deluse, nuove prospettive*, in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2008*, Il Mulino, Bologna
- Zanardi A. (2010), *Il federalismo fiscale: la lunga attesa*, in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2010*, Il Mulino, Bologna
- Zanardi A. (2011), *È ancora lunga la strada dell'Italia federale*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

## SITOGRAFIA UTILE

---

[http://www.camera.it/436?shadow\\_organo\\_parlamentare=1808](http://www.camera.it/436?shadow_organo_parlamentare=1808)

<https://opendata.sose.it/fabbisognistandard>

[www.agenziademanio.it](http://www.agenziademanio.it)

[www.anci.it](http://www.anci.it)

[www.assbb.it](http://www.assbb.it)

[www.cermlab.it](http://www.cermlab.it)

[www.cgiamestre.com](http://www.cgiamestre.com)

[www.cifeitalia.org](http://www.cifeitalia.org)

[www.costituzionalismi.it](http://www.costituzionalismi.it)

[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)

[www.econpubblica.unibocconi.it](http://www.econpubblica.unibocconi.it)

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

[www.irer.it](http://www.irer.it)

[www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff](http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff)

[www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

[www.osservatoriofederalismo.eu](http://www.osservatoriofederalismo.eu)

[www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)

[www.regioni.it](http://www.regioni.it)

[www.riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it)

[www.sose.it](http://www.sose.it)

[www.upinet.it](http://www.upinet.it)

[www.webifel.it](http://www.webifel.it)