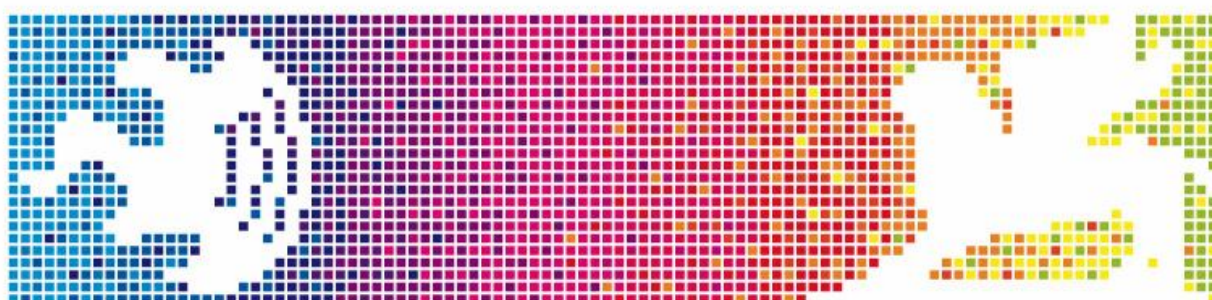




C.P.A.L. - FORMEZ - IFEL - ANCIVENETO - Enrico Buglione - Senato della Repubblica - Dipartimento Riforme Istituzionali - Regione Veneto - Luca Antonini - Gianluigi Bizioli - Consiglio regionale del Veneto - Stefania Gabriele - ISAE - Gianpaolo Arachi - ANCI - Legautonomie - Patrizia Messina - Guido Carpani - Franco Bassanini - Carta di Torino - XI Rapporto sulla legislazione tra Stato Regioni ed Unione Europea.



Federalismo fiscale e politiche regionali : appunti 2010.

Gianni Saonara



Tonioloricerche 9 - novembre 2009

www.tonioloricerca.it

Invito alla lettura.

	Autore	Testo	Editore o sito web
1	Conferenza Presidenti Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome	Le leggi finanziarie regionali.	Il punto sulle regioni a 7 anni dalla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione Issirfa CNR 2008. www.parlamentiregionali.it
2	FORMEZ	Bilanci preventivi regionali 2008. Spese ed entrate.	www.formez.it
3	IFEL	Il quadro finanziario dei comuni italiani 2009.	www.portale.webifel.it
4	ANCI Veneto	Entrate e spese dei comuni - valori medi 2005 -2007.	www.anciveneto.org
5	Enrico Buglione	Un federalismo fiscale per l'accountability.	5° Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia - Issirfa Cnr Giuffrè 2008.
6	Senato della Repubblica	La legge 5 maggio 2009, n. 42. Sintesi introduttiva alla Legge Delega per il federalismo fiscale.	www.senato.it - Dossier 126 - maggio 2009.
7	Senato della Repubblica	La procedura di adozione dei decreti legislativi - articolo 2 legge 5 maggio 2009, n. 42.	www.senato.it - Dossier 126 - maggio 2009.
8	Dipartimento Riforme Istituzionali	I principi ispiratori della legge delega : nessun aggravio per il cittadino.	www.governo.it L'attuazione del federalismo fiscale - maggio 2009.
9	Dipartimento Riforme Istituzionali	Tabella Fonti di entrata per i comuni, le province e le regioni.	www.governo.it L'attuazione del federalismo fiscale - maggio 2009.
10	Regione Veneto	Distribuzione della spesa pubblica per livello di governo. Italia e Veneto (2005).	www.regione.veneto.it Statistiche flash -2007.
11	Luca Antonini	I principi innovativi della legge 42/2009.	www.sussidiarieta.net
12	Gianluigi Bizioli	Luci ed ombre della legge 42/2009.	www.benecomune.net
13	Consiglio regionale Veneto/Unioncamere Veneto	Sistema sanitario e federalismo fiscale.	Responsabilità e federalismo. Quaderni di ricerca 11 - settembre 2009.
14	Stefania Gabriele	Livelli essenziali delle prestazioni e federalismo fiscale.	www.nelMerito.com
15	ISAE	Il coordinamento finanziario tra Regioni e comuni.	www.isae.it
16	Gianpaolo Arachi	Comuni, perequazione e funzioni non fondamentali.	www.econpubblica.unibocconi.it
17	ANCI	I dati e le richieste dei comuni.	www.anci.it
18	Legautonomie	Una prospettiva incerta e confusa sulla sorte degli enti locali.	www.legautonomie.it Il federalismo alla prova dei fatti - ottobre 2009.
19	Patrizia Messina	Cooperazione intercomunale: verso un patto di federalismo funzionale.	Università di Padova - Centro di Ricerca "Giorgio Lago" <i>L'associazionismo intercomunale</i> - Cleup 2009.
20	Guido Carpani	La cooperazione strutturata tra le regioni e lo stato per il federalismo fiscale.	www.federalismi.it
21	Franco Bassanini	Leale collaborazione e federalismo solidale.	www.astrid-online.it
22	ANCI	Carta di Torino.	www.anci.it www.quirinale.it
23	11° Rapporto sulla legislazione	La riarticolazione territoriale delle politiche pubbliche e il ruolo delle assemblee legislative.	www.camera.it
		Indicazioni bibliografiche	



Le leggi finanziarie regionali.

“A partire dal 2004, tutte le regioni e province autonome hanno adottato la legge finanziaria tra i propri strumenti di programmazione.

- **La diffusione della legge finanziaria è da attribuire ad una scelta autonoma delle regioni:** il decreto legislativo 76 del 2000, in materia di contabilità regionale, si limita infatti a prevederla, senza renderne obbligatoria l'adozione.
- La legge finanziaria - in almeno 5 regioni accompagnata da leggi collegate - rappresenta un importante tassello della manovra di bilancio e viene preparata tenendo conto della situazione del Paese, ma anche, e in primo luogo, delle particolari esigenze di bilancio e delle aspirazioni programmatiche di ogni regione, nonché per adeguare la normativa vigente in modo da far fronte con immediatezza ad emergenze economiche e sociali (...)

Le disposizioni attinenti alla manovra di bilancio contenute nelle finanziarie 2008 mettono in evidenza:

- **il riconoscimento del fondamentale ruolo dello Stato nel coordinamento della finanza pubblica.** Gli interventi delle regioni in questo campo – previsti nelle loro finanziarie o in altri provvedimenti *ad hoc* – recepiscono gli indirizzi del governo centrale per il contenimento delle spese e, in molti casi, li integrano con misure da esse autonomamente decise;
- **un uso razionale dei poteri fiscali attribuiti alle regioni.** Oltre ad aumenti delle aliquote, soprattutto nelle regioni con rilevanti deficit sanitari, si registrano sia provvedimenti a carattere generale – tra i quali l'adozione, ormai diffusa, dello statuto del contribuente – sia interventi per la riduzione della pressione tributaria a vantaggio delle famiglie, nonché per favorire lo sviluppo di attività imprenditoriali con una particolare valenza economica e sociale;
- **un'impostazione dei rapporti regioni - enti locali in materia di finanza, conforme ai principi di fondo dell'art. 119 della Costituzione.** Sono di particolare interesse, da questo punto di vista, le riforme introdotte nel sistema dei trasferimenti agli enti locali al fine di assicurare risorse programmabili, ripartite in base a parametri oggettivi e prive di vincoli di destinazione. Sul sistema di trasferimenti sono intervenute, finora, soprattutto le regioni a statuto speciale, date le loro specifiche competenze in materia, ma anche alcune regioni a statuto ordinario si stanno orientando in questa direzione. Si registra, inoltre, un diffuso impegno per fornire assistenza tecnica a comuni e province (ad esempio, per gli acquisti di beni e servizi e per la gestione degli appalti) nonché per potenziare la disponibilità di informazioni sulla finanza locale.

Questi segnali di un comportamento responsabile delle regioni appaiono estremamente positivi, soprattutto se si tiene conto del rilievo da esse assunto nel quadro della finanza pubblica :

1. Per l'entità delle risorse gestite, pari al 30% della spesa pubblica consolidata e all'11% del Pil;
2. Per l'ampliamento delle loro competenze in materia fiscale (in seguito alle riforme dell'ultimo decennio del secolo scorso);
3. Per l'attribuzione di maggiori responsabilità nella copertura delle spese sanitarie effettive;
4. Per l'eterogeneità dei fronti su cui sono chiamate ad intervenire per migliorare l'efficienza (costi della politica, personale, acquisto di beni e servizi, appalti, sistemi di monitoraggio e controllo, ecc.)
5. Per il ruolo più incisivo che le regioni, anche a statuto ordinario, stanno assumendo in materia di finanza locale”.

“Le Regioni nei loro bilanci di previsione per l’anno 2008 hanno previsto una spesa di oltre **212,3 Miliardi** di euro con un incremento del **9,8%** rispetto al 2007.

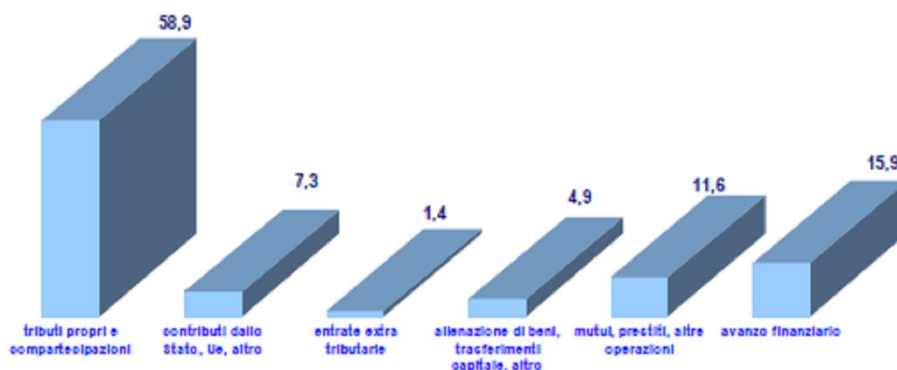
In particolare nel 2008 le Regioni prevedono di spendere complessivamente 26,9 Miliardi di euro per l’attività istituzionale; 21,6 Miliardi di euro per lo sviluppo economico; 20,6 Miliardi di euro per la tutela e sviluppo del territorio; 117,5 Miliardi di euro per i servizi alla persona; mentre per altri oneri 25,7 Miliardi di euro.

Per il 2008 il **12,6%** della spesa delle Regioni viene assorbito dalle spese per le attività istituzionali; il **10,2%** dalle spese per lo sviluppo economico; il **9,7%** per le spese per la tutela e sviluppo del territorio; il **55,4%** dai servizi alla persona; mentre gli altri oneri assorbono il **12,1%** del totale della spesa.



Le Regioni nei loro bilanci di previsione per l’anno 2008 hanno previsto una entrata di oltre **212,3 Miliardi** di euro con un incremento del **9,8%** rispetto al 2007. In particolare, nel 2008 le Regioni prevedono di incassare complessivamente 125,1 Miliardi di euro per i tributi propri e le compartecipazioni ai tributi nazionali; 15,3 Miliardi di euro dai contributi dallo Stato, dall’UE ed altro per la spesa corrente; 3,1 Miliardi di euro dalle entrate extra tributarie; 10,5 Miliardi di euro dalle alienazioni di beni regionali, da trasferimenti dallo Stato, dall’UE, ed altro per la spesa in conto capitale; 24,6 Miliardi dall’accensione di nuovi mutui, prestiti ed altre operazioni finanziarie; mentre l’avanzo finanziario degli anni precedenti ammonta a 33,7 Miliardi di euro.

Complessivamente le Regioni prevedono di incassare 3.560 euro per cittadino. Nel dettaglio: 2.098 euro pro capite dai tributi propri e dalle compartecipazioni ai tributi dello Stato; 257 euro pro capite dai contributi dallo Stato, dall’UE ed altro per la spesa corrente; 51 euro pro capite dalle entrate extra tributarie; dalle alienazioni di beni, trasferimenti dallo Stato, dall’UE ed altro per la spesa in conto capitale 176 euro pro capite; dai mutui, prestiti ed altre operazioni finanziarie 412 euro pro capite; mentre dall’avanzo finanziario si prevedono entrate per 566 euro per ogni cittadino.



Il quadro finanziario dei comuni italiani 2009.

“Sul fronte delle risorse, nel 2007 i Comuni italiani hanno registrato entrate di competenza pari a 73,2 miliardi di euro, circa 62,3 in termini di competenza mista (somma dei primi tre titoli di competenza e del quarto di cassa, al netto della riscossione crediti), pari, rispettivamente, a 1.293 e 1.111 euro pro capite.

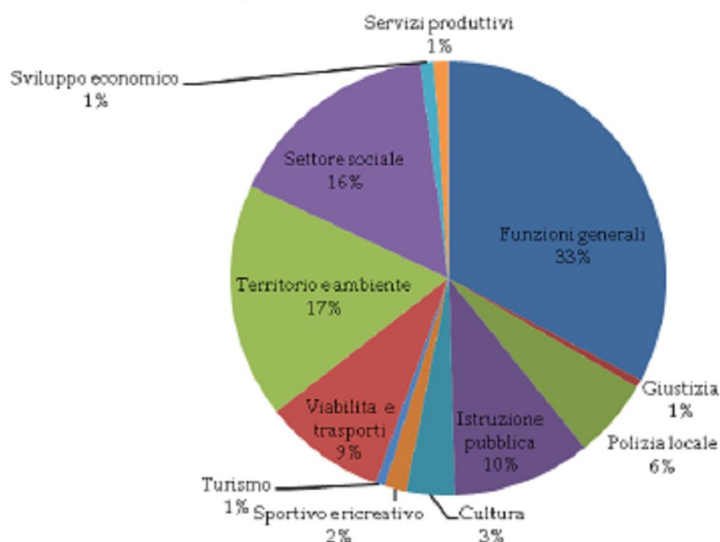
L’ammontare di risorse a disposizione dei Comuni è largamente di natura corrente, circa il 70% del totale (quasi l’80% in termini di competenza mista), pari a quasi 50 miliardi di euro, mentre i restanti 23,2 (13 in termini di cassa) riguardano entrate di tipo straordinario (dismissioni immobiliari e proventi da concessioni) e trasferimenti in conto capitale.

Tra le entrate correnti, il 44% è rappresentato da entrate tributarie, per un valore di quasi 22 miliardi di euro, il 34%, quasi 17 miliardi di euro, deriva da trasferimenti, perlopiù erariali, mentre il restante 22% è costituito dalle entrate extra-tributarie, che ammontano a circa 11,2 miliardi di euro.

Ne consegue che, in aggregato, l’autonomia tributaria raggiunta dai Comuni come comparto nel 2007 ammonta al 44%, mentre quella finanziaria si colloca intorno al 66%. (...)

A livello territoriale, e limitandosi all’analisi delle grandezze espresse in termini di competenza ibrida, la spesa pro capite di Trentino A.A. e Valle d’Aosta si colloca su livelli doppi rispetto alla media nazionale, e, salvo il caso della Sicilia, tutte le Regioni a Statuto Speciale presentano livelli di spesa sensibilmente più alti della media nazionale. Tra le Regioni a Statuto Ordinario, si riscontrano livelli di spesa superiori ai 1.400 euro pro capite nei Comuni di Umbria e Lazio, mentre i Comuni che spendono meno in assoluto in termini pro capite sono quelli pugliesi, con poco più di 800 euro pro capite, seguiti da quelli calabresi con poco più di 900 euro pro capite.

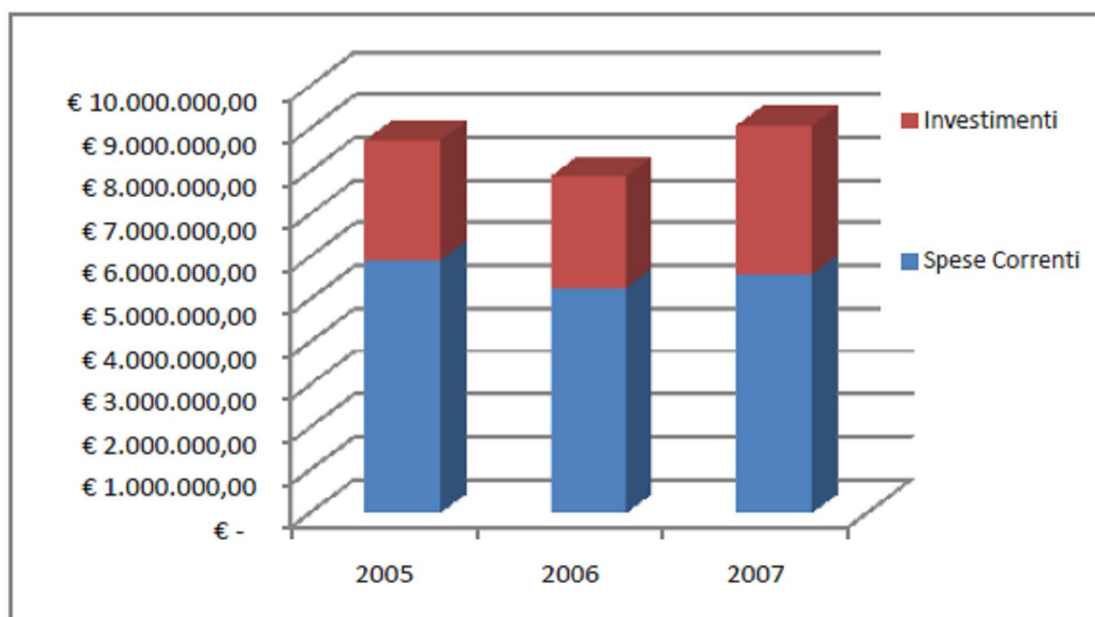
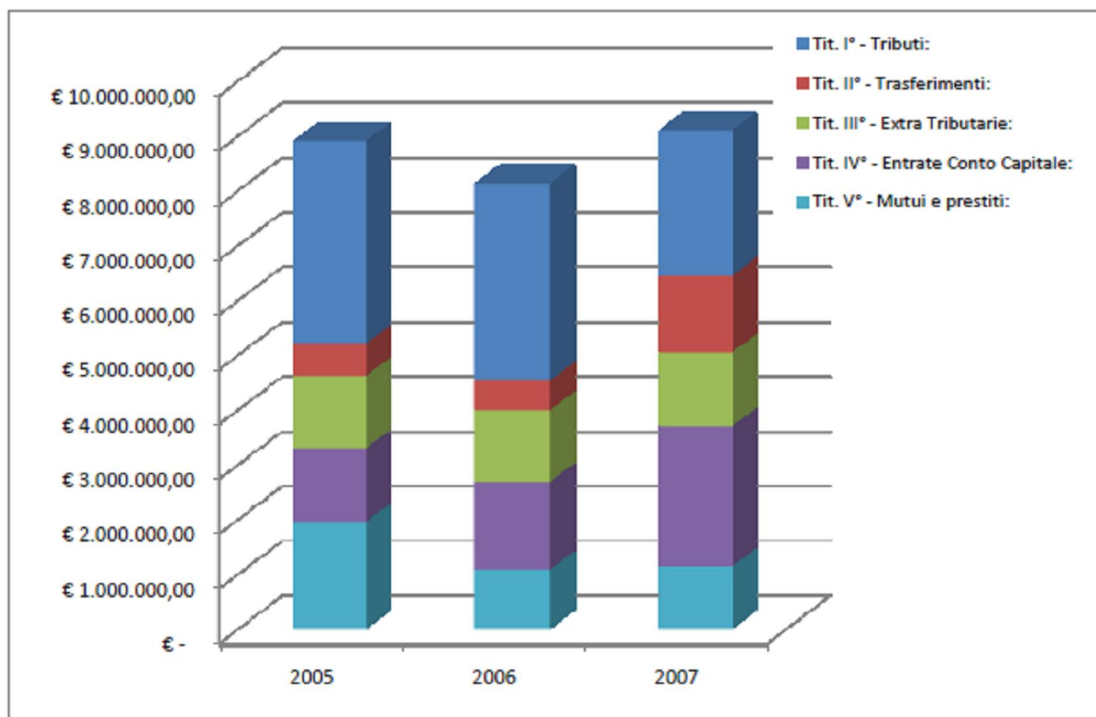
La composizione della spesa corrente dei Comuni



Per quanto riguarda le entrate (calcolate secondo il criterio della competenza ibrida), nel quinquennio considerato si registra un aumento complessivo del 7,7%, una dinamica molto debole se si confronta con l’inflazione. In termini reali, infatti, ovvero depurando il tasso di crescita delle entrate dalla dinamica dei prezzi al consumo, le risorse dei Comuni sono diminuite dello 0,6% a partire dal 2003. Ad influenzare negativamente il profilo delle entrate comunali ha concorso principalmente l’arretramento dei trasferimenti correnti, che nel periodo considerato si sono contratti del 4,7%. Viceversa, risultano in aumento del 13,6% le risorse proprie dei Comuni, generate sia dalle entrate tributarie, +14% circa, sia da quelle extra-tributarie e in conto capitale”.



Entrate e spese dei comuni - valori medi (2005 - 2007).





Un federalismo fiscale per l'accountability.

- “La finanza degli enti territoriali, rappresentando una parte, a volte consistente, del sistema di finanza pubblica dei paesi con più livelli di governo, è sempre soggetta a forme di coordinamento da parte del centro, in particolare per quanto riguarda la gestione contabile, l'autonomia tributaria, il sistema dei trasferimenti, il ricorso all'indebitamento. Negli Stati europei dell'area euro, il coordinamento centrale della finanza degli enti territoriali è anche una delle condizioni necessarie affinché i singoli paesi possano rispettare gli impegni previsti dal Patto di stabilità e crescita e le norme in cui tale coordinamento si sostanzia sono necessariamente soggette a periodici aggiornamenti e revisioni. Costanti interventi sulla disciplina della finanza degli enti territoriali sono poi particolarmente necessari in Italia, sia per la mancanza di una legge organica in materia, sia, e soprattutto, in quanto il risanamento della finanza pubblica nei termini previsti dal Patto è ancora lontano dall'essere raggiunto.
- Se è vero che il coordinamento centrale della finanza degli enti territoriali è essenziale, è anche vero che il modo con il quale viene esercitato può favorire o meno l'*accountability* degli amministratori degli enti territoriali. Da questo punto di vista rileva, in primo luogo, il contenuto delle norme di coordinamento e, in particolare, del Patto di stabilità interno (...).
- Circa il livello di governo competente ad esercitare il coordinamento, è ovvio che tale funzione debba spettare al governo centrale. Ciò non esclude, tuttavia, che il governo centrale possa coinvolgere le regioni nell'esercizio di tale funzione nei confronti degli enti locali, demandando ad esse la modulazione territoriale delle regole del Patto interno, nonché il riparto dei trasferimenti ordinari, una volta fissate le quote complessivamente spettanti alle province e ai comuni di ogni regione. Questa soluzione presenta diversi vantaggi. In primo luogo, le regioni, per la loro migliore conoscenza delle realtà locali potrebbero positivamente contribuire ad adattare le regole nazionali in materia alle specifiche esigenze dei singoli enti. In secondo luogo, gli enti locali, se costretti ad interagire con le regioni su un tema importante come quello della finanza, potrebbero svolgere un'efficace azione di stimolo nei confronti di questo livello di governo, che, non erogando quasi mai servizi direttamente ai cittadini, è oggettivamente meno esposto a valutazioni dal basso – cioè da parte degli elettori - del proprio livello di funzionalità. (...)
- Se il modo in cui viene esercitato il coordinamento della finanza pubblica può influire sull'*accountability*, l'esistenza di un valido sistema di monitoraggio sulla gestione delle risorse da parte degli enti territoriali ne rappresenta certamente una condizione preliminare. Infatti, solo la disponibilità di dati analitici, comparabili, affidabili e pubblici, può consentire ai cittadini di verificare se le promesse elettorali dei loro amministratori sono state mantenute e di confrontare la *performance* di questi ultimi con quella degli amministratori di altri enti. Da questo punto di vista, in Italia, si è tuttavia ancora molto indietro. In particolare per le regioni, operazioni per così dire elementari come l'analisi comparata delle spese per settori d'intervento e per categoria economica o l'analisi comparata delle entrate secondo la loro natura economica, richiede necessariamente la riclassificazione dei singoli capitoli dei bilanci in base ad uno schema uniforme.

Enrico Buglione



Senato della Repubblica

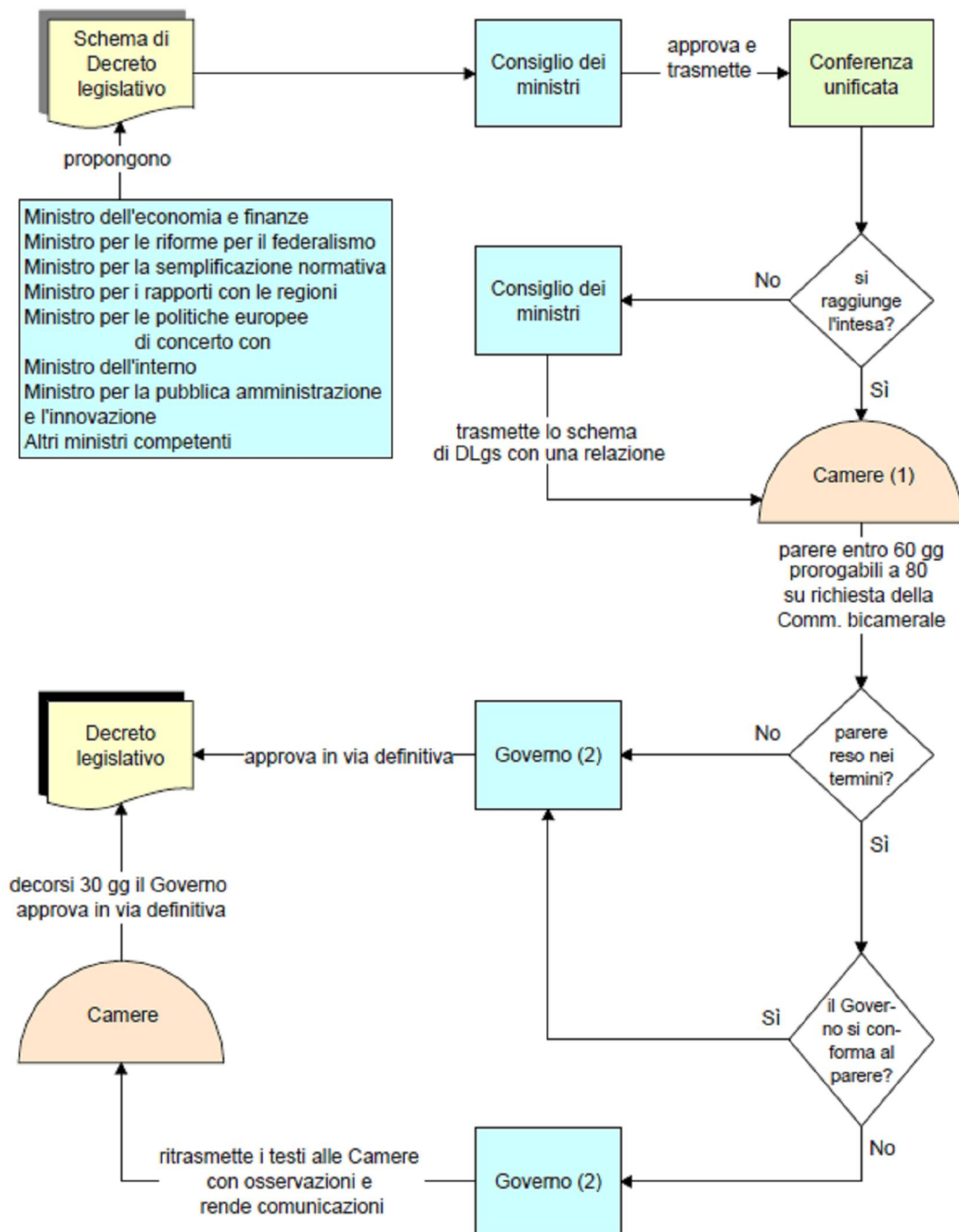
La legge 5 maggio 2009, n. 42 reca i principi e i criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo apposita delega legislativa al Governo.

1. "Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali è incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. In questo quadro, uno degli obiettivi principali della legge è il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni *standard* necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.
2. A tal fine la legge stabilisce in modo puntuale la struttura fondamentale delle entrate di Regioni ed Enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica. Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge distingue tra le spese connesse alle funzioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, *lett. p*) Cost. - per le quali si prevede l'integrale copertura del fabbisogno - e le altre funzioni, per le quali si prevede la perequazione delle capacità fiscali. Un diverso trattamento, intermedio rispetto alle precedenti funzioni, è previsto per il trasporto pubblico locale, nonché per gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.
3. Tra le funzioni riconducibili al suddetto vincolo costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione sono comprese la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni di carattere amministrativo già ora attribuite alle regioni. Per tali funzioni, concernenti diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi *standard* necessari alla definizione dei relativi fabbisogni.
4. Il modello proposto configura pertanto un doppio canale perequativo, valido per tutti i livelli di governo, in base al quale sarà garantita una perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi *standard*, per ciò che attiene i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti locali, mentre le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale (ma non integrale) livellamento delle differenti capacità fiscali dei diversi territori, il cui ordine dovrà rimanere inalterato.
5. Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle funzioni, si afferma, quale principio generale, che il normale esercizio di esse dovrà essere finanziato dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo. Conseguentemente, è prevista l'eliminazione dal bilancio statale delle previsioni di spesa per il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali (tranne le spese per i fondi perequativi e le risorse per gli interventi speciali). La legge reca pertanto i criteri direttivi volti a individuare il paniere di tributi propri

e compartecipazioni da assegnare ai diversi livelli di governo secondo il principio della territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione.

6. Alle regioni, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, viene attribuito il potere di istituire, con proprie leggi, tributi regionali; per i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni, queste possono, con propria legge, determinare variazioni delle aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti fissati dalla legislazione statale. Si prevede che le regioni possano anche istituire, con propria legge, nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio.
7. Tra gli altri criteri direttivi di carattere generale si ricordano il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, finalizzato a favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa, nonché la previsione del coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale.
8. In tale sistema di finanziamento, per ciò che concerne le entrate tributarie, è comunque esclusa ogni doppia imposizione, fatte salve le addizionali previste dalla legge statale o regionale. Per quanto riguarda il sistema tributario complessivo dello Stato, dovrà essere salvaguardato l'obiettivo di non alterare il criterio della sua progressività, rispettando il principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche.
9. In linea generale, si stabilisce il principio in base al quale l'imposizione fiscale dello Stato deve essere ridotta in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali, calcolata ad aliquota *standard*. Viene inoltre prevista l'attivazione di meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti – in termini di equilibri di bilancio, qualità dei servizi, contenuto livello della pressione fiscale e incremento dell'occupazione – ovvero sanzionatori per gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica, che possono giungere sino all'individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili di stati di dissesto finanziario. Per gli enti che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni ovvero l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, le misure sanzionatorie possono determinare anche l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.
10. In linea generale, l'attuazione della delega dovrà risultare compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita europeo; dovrà inoltre essere garantita la simmetria tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie – onde evitare ogni duplicazione di funzioni e dunque di costi – nonché salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva, anche nel corso della fase transitoria.
11. La legge delinea, infine, la procedura di adozione ed esame parlamentare dei decreti legislativi attuativi, fissando il termine per l'adozione di almeno uno di essi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame – dovendo recare uno di questi decreti i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e un altro la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni – e in ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge il termine per l'adozione degli altri. In allegato al primo schema di decreto, il Governo è chiamato a trasmettere alle Camere una relazione contenente dati sulle implicazioni e le ricadute di carattere finanziario conseguenti all'attuazione della delega, nel quale fornire un quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo”.

LA PROCEDURA DI ADOZIONE DEI DECRETI LEGISLATIVI DELL'ART. 2



- (1) Parere della Commissione parlamentare (bicamerale) per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.
- (2) Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

I principi ispiratori della Legge Delega : nessun aggravio per i cittadini.

“Si prevede che il passaggio al nuovo sistema non debba produrre aggravii del carico fiscale nei confronti dei cittadini: alla maggiore autonomia impositiva di regioni ed enti locali corrisponderà una riduzione dell'imposizione fiscale statale in relazione alla più ampia autonomia di entrata degli enti territoriali (se, in ipotesi, dovesse aumentare la quota dell'IRPEF che va alle regioni, verrà ridotta in misura corrispondente la quota dell'IRPEF dello Stato).

La pressione fiscale complessiva non dovrà aumentare e, ad ogni trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie, dovranno corrispondere trasferimenti di risorse umane e strumentali, in modo da evitare duplicazioni di funzioni o costi aggiuntivi.

Essa comporta:

- ➔ La fine del sistema di finanza derivata, ispirata al criterio della spesa storica, con la previsione del **passaggio graduale al criterio del fabbisogno standard**;
- ➔ L'introduzione di **un'effettiva autonomia di entrata e di spesa** di regioni ed enti locali. Ci saranno quindi tributi di cui le amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi.
- ➔ Si tratta in particolare di: tributi propri derivati (ogni tributo stabilito in modo prevalente dallo Stato ma il cui gettito spetta a regioni o enti locali di riferimento); addizionali regionali e locali (una determinata quota del tributo rimane sul territorio che ha prodotto il reddito); tributi propri regionali e locali in senso stretto (tributi stabiliti da regioni ed enti locali);
- ➔ La previsione di un insieme di tributi di regioni ed enti locali, che garantiscano **flessibilità, manovrabilità e territorialità**.

Tra questi criteri, quello della territorialità esprime, più degli altri, la peculiarità del sistema che si vuole introdurre: esso, infatti, assegna centralità al territorio nelle sue molte sfaccettature (per esempio come luogo di produzione, di consumo, di residenza e anche come strumento su cui fare leva per il controllo dell'evasione e dell'elusione fiscale).

E' un criterio che, pertanto, assicura la tendenziale corrispondenza tra luogo di produzione del gettito e suo utilizzo. Vi è la possibilità - per le amministrazioni più efficienti, che sapranno contenere i costi a parità di servizi - di "manovrare" i propri tributi (ad esempio riducendo le aliquote o stabilendo detrazioni o esenzioni).

- ➔ In particolare: le regioni disporranno, per il finanziamento dei livelli essenziali (in particolare sanità, istruzione, assistenza), di:
 - a) tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione; (correlazione significa stabilire un legame tra il tipo di tributo ed il servizi erogato; una prima forma di correlazione è il principio di territorialità: legame tra territorio e gettito del tributo che su quel territorio rimane.
 - b) addizionale regionale all'IRPEF;
 - c)compartecipazione regionale all'IVA;
 - d) quote specifiche del fondo perequativo.

In via transitoria, le spese sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi; i comuni e le province disporranno di tributi propri, partecipazioni, addizionali e tributi di scopo”.

Fonti entrata per i comuni

1. Addizionale comunale accisa energia elettrica
2. Addizionale comunale all'IRPEF (istituita dai comuni)
3. Addizionale comunale all'IRPEF (istituita dallo stato)
4. Addizionale comunale sui diritti d'imbarco
5. Canone per l'istallazione di mezzi pubblicitari
6. Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche dei comuni
7. Canoni o sovracanonni produzione energia elettrica
8. Imposta comunale sugli immobili
9. Imposta comunale pubblicità e diritto pubbliche affissioni
10. Tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani
11. Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni
12. Tassa sulle concessioni comunali
13. Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Fonti di entrata per le province

1. Addizionale provinciale accisa energia elettrica
2. Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche provinciali
3. Imposta provinciale di trascrizione provinciale
4. Responsabilità civile autoveicoli
5. Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente
6. Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

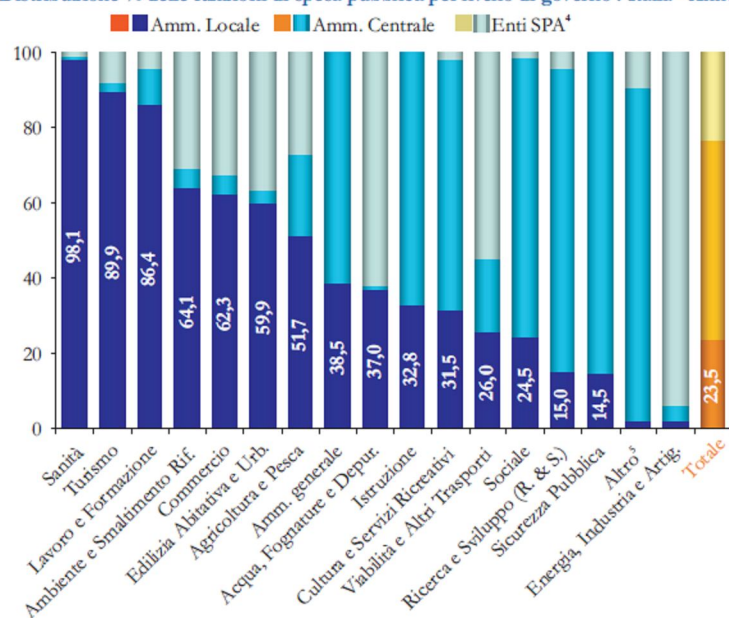
Fonti di entrata per le regioni

1. Addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas metano
2. Addizionale regionale IRPEF
3. Imposta regionale sulle attività produttive
4. Imposta regionale sulla benzina per autotrazione
5. Imposta regionale sulle concessioni dei beni del demanio marittimo
6. Imposta regionale sulle concessioni statali
7. Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili
8. Tassa di abilitazione all'esercizio professionale
9. Tassa automobilistica regionale
10. Tassa per le concessioni regionali
11. Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle regioni
12. Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi
13. Tassa regionale per il diritto allo studio universitario.

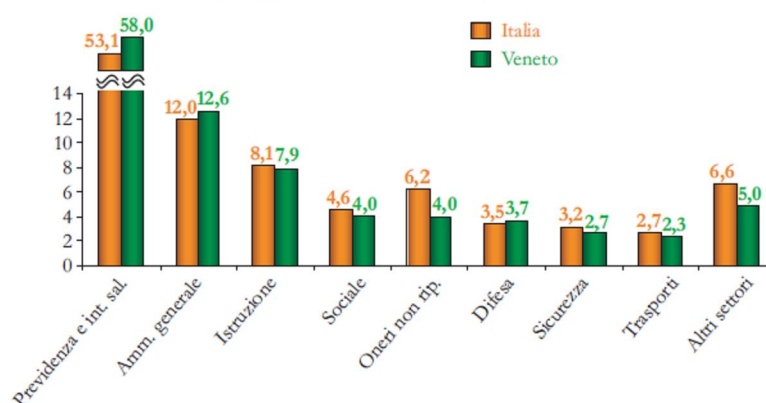


Distribuzione della spesa pubblica per livello di governo. Italia e Veneto (2005).

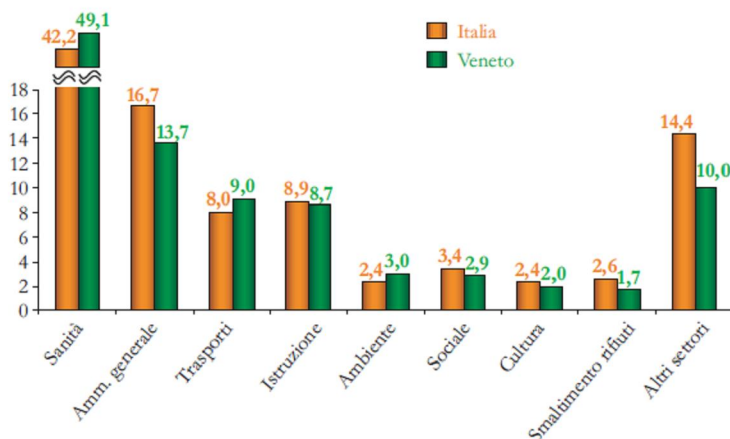
Distribuzione % delle funzioni di spesa pubblica per livello di governo⁴. Italia - Anno 2005



Distribuzione % della spesa pubblica a livello centrale per settore. Veneto e Italia - Anno 2005



Distribuzione % della spesa pubblica a livello locale per settore. Veneto e Italia - Anno 2005





Principi innovativi della legge 42/2009.

“ Si ricordano qui i principali principi innovativi della legge 42/2009:

A) **Fallimento politico:** s'introduce il “fallimento politico” per quegli amministratori che portano un Ente al dissesto finanziario: a questi viene interdetta l'eleggibilità a ogni livello dell'ordinamento. Un Sindaco “fallito” non potrà subito riciclarsi, come invece oggi purtroppo avviene, in parlamentare o eurodeputato.

B) **Premialità degli enti virtuosi:** viene stabilito il principio di premiare gli Enti virtuosi e punire gli inefficienti (riducendone l'autonomia), senza più fare di “tutta un'erba un fascio”, come spesso è avvenuto bloccando l'autonomia in modo indiscriminato, anche per quegli Enti che hanno avuto gestioni efficienti.

C) **Rispetto delle graduatorie di capacità fiscale:** per effetto della perequazione non potrà essere rovesciata la graduatoria delle capacità fiscali, collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca a un livello più basso di quella più povera. Si tratta di un principio mutuato dall'esperienza tedesca, dove è stato elaborato dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), che è alla base della riforma del federalismo fiscale in questo Paese.

D) **Flessibilità:** si prevede la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di sviluppare una propria politica fiscale, sancendo la «garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi».

E) **Sussidiarietà orizzontale:** viene espressamente indicata la sussidiarietà orizzontale come principio fondamentale di coordinamento. La lettera dd) dell'art. 2 dispone: «definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale ».

F) **Favor Familiae:** è un federalismo fiscale amico della famiglia: la lettera gg) dell'art. 2 prevede: «individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti».

G) **Fiscalità di vantaggio come rimedio ai mali del Sud:** la legge delega sul federalismo fiscale prevede anche la possibilità di misure di fiscalità di vantaggio a *livello statale* per le aree meno sviluppate del Paese: nell'art.2, alla lettera mm) si dispone: «individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa». Si tratta di possibilità di aiuto specifico che potrebbe offrire alle realtà meridionali un'importante *chance* di attrazione delle risorse. Si offrirebbe al Sud una possibilità analoga a quella dell'Irlanda, che proprio grazie alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese, negli ultimi dieci anni ha avuto un tasso di sviluppo pari a tre volte quello della media europea. Con una simile soluzione, si eviterebbe il circolo dell'illegalità e delle altre clientele, perché una riduzione della pressione fiscale impedisce in *modo automatico* che le risorse vadano a finire in bandi eventualmente gestiti dal politico o dal burocrate colluso di turno. Con una riduzione della pressione fiscale l'effetto è sicuro: solo chi effettivamente produce è premiato, non chi costruisce cattedrali nel deserto o altre strutture parassitarie. Se non si produce, invece, non si beneficia dell'effetto fiscale. Inoltre, una misura come la fiscalità di vantaggio favorirebbe l'emersione del sommerso, lo sviluppo del Pil, eviterebbe la delocalizzazione che molte imprese anche italiane fanno nei paesi dell'Est, dove l'imposta sulle società è la metà di quella italiana”.

Luca Antonini



Il “federalismo fiscale”. Luci ed ombre della legge delega n. 42 del 2009.

Al di là degli dei toni trionfalistici che hanno accompagnato l’approvazione di questa legge e che, sicuramente, sono riferibili al metodo adottato, alcune ombre riguardano i contenuti di tale provvedimento (...)

- Con l’espressione “federalismo fiscale” si designano comunemente i poteri degli enti territoriali (diversi dallo stato o dalla federazione) di determinare autonomamente le proprie spese ed entrate. Tale potere, è stato ampiamente evidenziato, appare strumentale a quello di fissare autonomamente l’indirizzo politico da parte di tali enti. Assumendo questa definizione come punto di partenza, si deve rilevare che la vera “rivoluzione” della legge delega riguarda l’autonomia di spesa. Infatti, la legge delega prevede, in un periodo transitorio di cinque anni, l’abbandono del criterio della spesa storica ed il passaggio al fabbisogno *standard* ed alla capacità fiscale. Le spese e le funzioni fondamentali delle regioni e degli enti locali saranno dunque finanziate in ragione di costi identici per tutte le 15 regioni a statuto ordinario.
- Decisamente più complessa la specificazione dell’autonomia di entrata delle regioni e degli enti locali. La novità “storica” è rappresentata dalla centralità delle regioni nel sistema finanziario, posto occupato fino alla legge delega dagli enti locali. La Costituzione impone che il finanziamento di regioni ed enti locali sia basato su tre fonti: tributi ed entrate proprie; compartecipazioni a tributi dello stato e fondo perequativo (art. 119, comma 2, Cost.). Queste due ultime fonti ricadono nell’ambito della legislazione statale, nel senso che sono determinate e possono essere modificate solo dallo stato. Ricadono nell’autonomia delle regioni e degli enti locali, dunque, solo i tributi e le entrate proprie. Delle seconde la legge delega si limita ad affermare che riguardano i servizi prestati dagli enti ed hanno natura corrispettiva.
- Gli aspetti negativi relativi all’autonomia tributaria sono essenzialmente due. In primo luogo, la legge delega non assegna espressamente alcun tributo alla regione. In aggiunta, la legge prevede il divieto di doppia imposizione, ovvero proibisce alle regioni l’istituzione di tributi sui medesimi presupposti già assoggettati dallo stato. In ragione del fatto che i presupposti economici da assoggettare ad imposizione sono limitati (reddito, patrimonio, consumi e trasferimenti) e che sono quasi integralmente occupati dalla legislazione statale, lo spazio per l’autonomia tributaria delle regioni appare decisamente limitato, per non dire nullo. In questo quadro, residuano i tributi c.d. para-commutativi, ovvero istituiti sulle prestazioni erogate dalle regioni (in particolare, sanità, assistenza ed istruzione) In termini più semplici ed immediati, il rischio è lo spostamento dalla fiscalità di tutti o di massa alla fiscalità che colpisce esclusivamente gli utenti dei servizi regionali”.

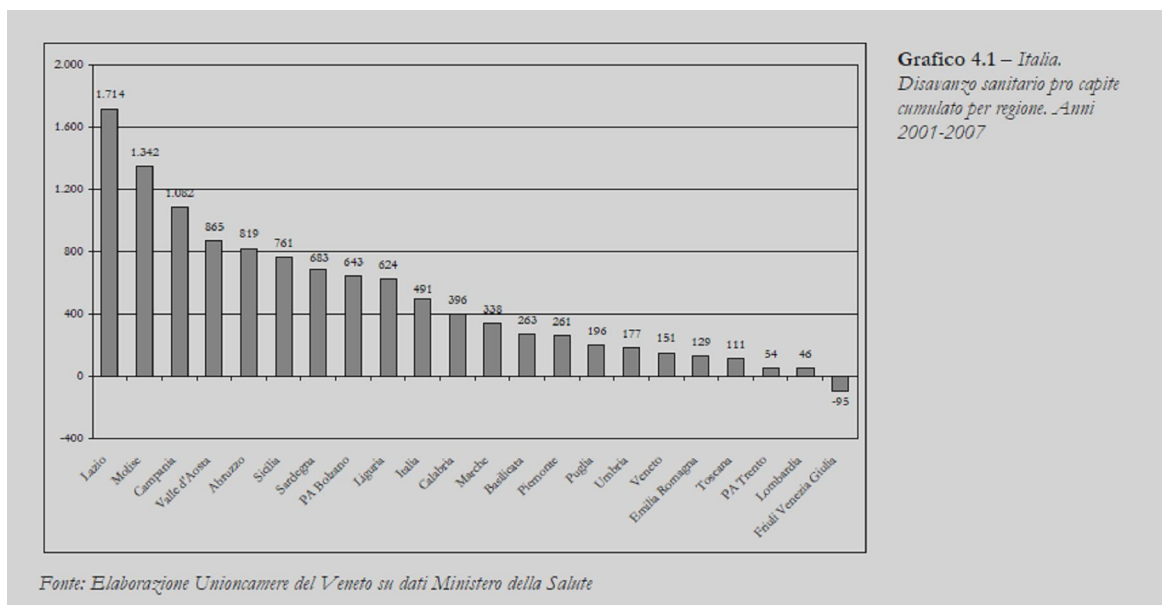
Gianluigi Bizioli



Sistema sanitario e federalismo fiscale.

“Nel 2007 la spesa sanitaria nazionale ha toccato i 102 miliardi di euro³⁹, pari al 6,7 per cento del Pil e al 15,2 per cento della spesa primaria. Dall’inizio del decennio la spesa sanitaria è cresciuta del 46,7 per cento, con andamenti di crescita differenziati tra le varie regioni: si passa da aumenti superiori al 50 per cento per il Molise (+63,7%) ed il Lazio (+54,4%) ad altri più contenuti, come ad esempio per la Sardegna (+39,4%), l’Abruzzo (+40,3%) e la Calabria (+40,9%). Nel 2007 il costo medio per cittadino è stato di 1.743 euro, cioè quasi 530 euro in più rispetto a quello del 2000, anche se con importanti differenze a livello regionale. La spesa massima si raggiunge con i 2.202 euro pro capite della Provincia di Bolzano, seguita dalla Valle d’Aosta con 1.989 euro, mentre il livello minimo si ha con i 1.616 euro della Sardegna. Nel 2007 sono state soprattutto le strutture pubbliche ad erogare la maggior parte della spesa relativa all’assistenza sanitaria (61,9%), mentre gli enti convenzionati o accreditati hanno garantito il restante 38,1 per cento. L’incidenza della spesa complessiva del Sistema sanitario nazionale sul Pil è cresciuta nel tempo, per attestarsi nel 2007 al 6,7 per cento. Dei 102 miliardi spesi nel 2007 più di 20 sono andati agli operatori privati. Mentre la spesa ospedaliera è stabile, dal 2000 in poi le altre due voci hanno mostrato incrementi medi del 6 per cento all’anno, una crescita determinata soprattutto dall’aumento dei bisogni di anziani e disabili.

Dal Rapporto Sanità 2008 del CEIS si evince inoltre che anche per quanto riguarda la specialistica ambulatoriale non c’è equità tra le regioni, malgrado vi sia una sostanziale omogeneità nei ticket applicati. Questo a causa dell’adozione di differenti nomenclatori tariffari che comporta una diversa incidenza di costi sui pazienti. Inoltre analizzando i diversi sistemi di assistenza (ospedaliera, territoriale, farmaceutica, specialistica, etc.) si osserva che nel periodo 2000-2006 il numero complessivo delle strutture si è ridotto del 7,9 per cento ma non c’è stata una proporzionale riduzione del personale che, anzi, è leggermente aumentato. (...)



Responsabilità e federalismo - Quaderno di ricerca 11 - settembre 2009.

Governo e regioni hanno siglato il “Patto per la salute” il 23 ottobre 2009 → www.regioni.it



Livelli essenziali delle prestazioni e federalismo fiscale.

“La legge 42/2009, a seguito di una modifica precedentemente inserita dalla Camera dei deputati, di fatto svincola l'avvio del federalismo fiscale dalla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Che ne sarà del tanto sbandierato federalismo "solidale"?”

Il secondo comma dell'art. 20 inserito dalla Camera, ribadisce che la determinazione dei LEP deve essere disciplinata da legge statale, riallacciandosi evidentemente all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, che attribuisce allo Stato (legislazione esclusiva) la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

E' passato tuttavia piuttosto inosservato, ci sembra, il secondo periodo del nuovo comma 2 dell'art. 20, secondo cui "Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale".

Apparentemente, sembrerebbe trattarsi di una norma innocua, una delle tante clausole transitorie e finali che si incontrano negli ultimi articoli delle leggi. Peccato che oggi i livelli essenziali delle prestazioni non rappresentino affatto una realtà consolidata! Al momento, si può fare un qualche affidamento sui LEA (livelli essenziali di assistenza) per la sanità, definiti con DPCM del 29 novembre 2001 ed entrati in vigore il 23 febbraio dell'anno successivo (e oggi in fase di revisione). Nell'istruzione si è intervenuti con i decreti attuativi della legge delega 53/2003 (cosiddetta riforma Moratti).

→ Nel campo dell'assistenza, tuttavia, manca quasi qualsiasi definizione di diritti sociali esigibili, malgrado i tentativi, rimasti in larga misura incompiuti, da parte del precedente Governo, in particolare con riguardo ai servizi per l'infanzia e la non autosufficienza. Con riguardo a quest'ultima, infatti, era stato presentato un disegno di legge delega, che non è stato possibile discutere per la conclusione anticipata della legislatura.

Per quanto concerne i servizi socio-educativi per l'infanzia, con la legge finanziaria per il 2007 e la successiva intesa in sede di Conferenza unificata del 26 settembre 2007 si è arrivati ad indicare, per l'avvio della definizione dei LEP, un obiettivo di copertura - da raggiungere alla fine del triennio di attuazione del cosiddetto Piano nidi (2007-2009) e da rivedere in seguito nell'ambito di un processo graduale - pari al 13% dei bambini entro i tre anni come media nazionale, al 6,5% come minimo da assicurare in tutte le Regioni.

Non si può non concordare con Gori e Zanardi (2008)(1) quando giudicano tale definizione dei livelli essenziali "piuttosto scarna".

→ In queste condizioni, la modifica introdotta dalla Camera dei deputati sembra dare il via ad un possibile federalismo fiscale senza LEP: un federalismo zoppo, e zoppo dalla parte della solidarietà. La perequazione in base al fabbisogno, che dovrebbe assicurare appunto il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai LEP, è stata proposta, infatti, come condizione per un federalismo solidale. Ma se i LEP restano vuoti (almeno nel campo dell'assistenza), il relativo fabbisogno è nullo, e non c'è niente da perequare.

In assenza dei LEP in campo assistenziale, su quali risorse potrebbero contare le Regioni più povere per finanziare i servizi sociali? Esse rischierebbero di perdere anche quei pochi finanziamenti che oggi ottengono, forse con l'eccezione del Fondo per gli asili nido”.

Stefania Gabriele

1. Gori C. e A. Zanardi (2008), *Le politiche sociali in un contesto di federalismo fiscale*, in *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2008*, a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi - Il Mulino.



Il coordinamento finanziario tra Regioni e comuni.

- La rilevanza del ruolo delle Regioni, oltre a essere in linea con la teoria del federalismo fiscale, è giustificata dalle maggiori conoscenze del territorio e dei fenomeni locali delle stesse Regioni e dalle notevoli e ricorrenti difficoltà che da sempre lo Stato ha incontrato nel definire schemi di perequazione comunale. Il maggior ruolo delle Regioni deve tuttavia esplicarsi nel rispetto dell'autonomia dei Comuni e delle Province, garantendone un loro forte coinvolgimento, con esclusione di rapporti gerarchici e grazie ad accordi interni e meccanismi partecipativi, nel rispetto del principio di equiordinazione stabilito all'articolo 114 della Costituzione. Alla ben nota opposizione dei Comuni verso un potenziamento dei ruoli regionali, potrebbero di fatto affiancarsi difficoltà per alcune regioni di un efficace coordinamento, ed anche per ciò che riguarda il monitoraggio dei possibili modelli di ripartizione dei fondi perequativi comunali e provinciali differenziati per Regione.
- Un adeguato sistema di coordinamento della finanza pubblica consentirebbe di attenuare le frizioni tipiche di un sistema federale e maggiormente presenti in un contesto di dualismo economico come quello che caratterizza il nostro Paese. Si devono infatti cercare difficili soluzioni concordate dei possibili "conflitti" tra Nord e Sud, tra Stato e Regioni, tra Regioni a statuto ordinario e non, tra Regioni ed Enti Locali.
- La gestione del decentramento di funzioni e risorse dovrà comunque essere ancorata agli obiettivi complessivi di bilancio prospettati in sede europea e ai vincoli sui saldi, centrali e territoriali, e sulla pressione fiscale, centrale e locale, connessi a tali obiettivi ed indicati nei documenti programmatici del Paese.
- I comportamenti delle Autonomie locali non devono contrastare infatti con le direttive generali in termini di andamento della spesa dell'intera Pubblica amministrazione o di obiettivi circa la pressione fiscale. Con riferimento in particolare alla politica tributaria locale e ai margini di gettito disponibili, la definizione degli spazi di manovra assegnabili alle Regioni sui tributi decentrati dovrebbe essere coerente con il modello nazionale, per ciò che riguarda in particolare il livello complessivo della pressione fiscale, gli obiettivi redistributivi fissati a livello centrale, la compatibilità con lo schema di incentivi generale.
- Gli Enti locali dovrebbero essere coinvolti sin dalla fase iniziale di formazione dei tendenziali dei quadri macroeconomici e finanziari e di quelli, soprattutto, programmatici. Si dovrebbe arrivare a prospettare, all'interno del DPEF, non solo un conto consolidato delle Amministrazioni locali ma anche delle Regioni, delle Province e dei Comuni, rispettivamente nel loro complesso. Da qui anche si alimenta la necessità di un forte coordinamento. In tale ambito, la regionalizzazione del Patto di stabilità interno (PSI) potrebbe permettere di superare alcuni aspetti critici e la eccessiva rigidità mostrata dal Patto stesso nei suoi ormai dieci anni di applicazione.
- La rigidità del PSI non ha consentito margini di compensazione tra il miglioramento del saldo di alcuni comuni e il peggioramento di altri, pur nel rispetto del vincolo a livello aggregato. La regionalizzazione del PSI potrebbe aumentare la flessibilità del sistema consentendo di limitare la restrittività di un vincolo uguale per enti diversi e potrebbe esserci quindi lo spazio per un ruolo regionale di coordinamento per la programmazione degli investimenti sul territorio, con possibile reintroduzione della *golden rule* in linea con i dettami del Titolo V della Costituzione, all'articolo 119, tramite la fissazione di un livello di *deficit* in conto capitale concordato tra centro e periferia".

Rapporto ISAE: Finanza pubblica e Istituzioni - giugno 2009.



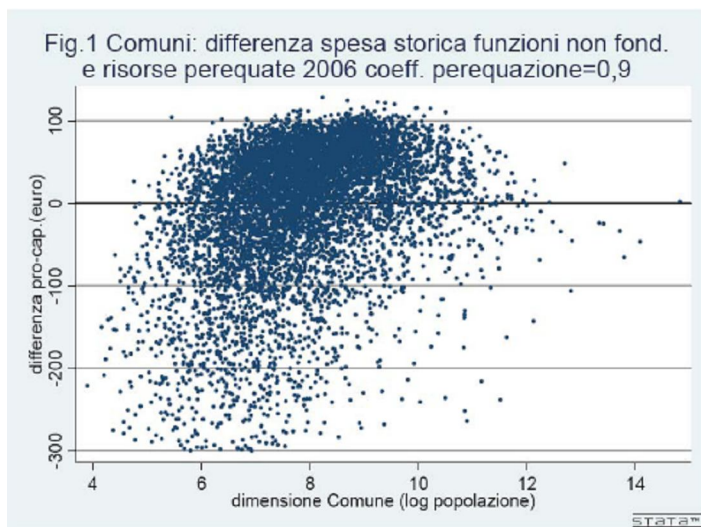
Comuni, perequazione e funzioni non fondamentali.

“L’indeterminatezza e le possibili ambiguità delle norme previste nella legge 42/2009 riguardano in particolare i seguenti profili: **1)** Non è specificato quali siano i tributi comunali da dedicare al finanziamento delle funzioni non fondamentali; **2)** Non è indicato quali sia il tributo da impiegare per perequare le differenze nelle capacità fiscali dei singoli Comuni; **3)** Non è precisato se le spese relative alle funzioni non fondamentali da perequare secondo il sistema della capacità fiscale comprendano le sole spese di parte corrente o anche le spese in conto capitale; **4)** Non è spiegato se il meccanismo di perequazione sulle capacità fiscali debba essere orizzontale (tra Comuni senza l’intermediazione dello Stato) oppure verticale (con lo Stato che attribuisce trasferimenti diversificati tra i vari Comuni); **5)** Non è infine chiaro quale dei due criteri di separazione tra funzioni fondamentali e non-fondamentali previsti per la fase transitoria debba essere effettivamente applicato per il calcolo dei trasferimenti perequativi a favore dei singoli Comuni.

A partire da questo quadro assai incerto si è comunque tentato di simulare il funzionamento del sistema perequativo. I dati sulla spesa sono ricavati dai Certificati del conto di bilancio 2006 (di fonte Ministero degli interni) integrati con le informazioni sulle basi imponibili dell’Irpef a livello comunale (...).

Se ne ricava nel complesso un’impressione di grande variabilità tra i vari Comuni.

L’analisi dei divari tra risorse nel vecchio (la spesa storica attuale) e nel nuovo regime (la perequazione sulle capacità fiscali) può essere ulteriormente approfondita considerando altri profili che caratterizzano i Comuni. In particolare, la fig. 1 illustra la dispersione dei guadagni (sopra la linea dello zero) e delle perdite (sotto la linea dello zero) pro-capite rispetto alla popolazione residente (espressa in logaritmo) nei singoli Comuni. E’ evidente la rilevante dispersione delle differenze nelle risorse prima e dopo la riforma, che però non è simmetrica tra guadagni e perdite ma più accentuata sulle seconde che sui primi e sembra, pur tenendo conto della diversa numerosità dei Comuni per dimensione demografica, più ampia per i Comuni piccoli rispetto a quelli grandi. L’elevata varianza delle perdite di risorse che deriverebbero dall’applicazione del nuovo sistema perequativo, soprattutto per i Comuni di piccole dimensioni, sottolinea un profilo critico della riforma che deve essere affrontato non tanto con l’applicazione di una correzione per la dimensione demografica ai trasferimenti riconosciuti ai vari Comuni (come previsto dalla legge delega), quanto piuttosto con un disegno attento della fase di transizione dal regime attuale a quello riformato”.



Giampaolo Arachi, *Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione di regioni e comuni previsto dalla legge 42/2009*, luglio 2009.



I dati e le richieste dei comuni.

“I Comuni, consapevoli della gravità della crisi, sono sereni. In questi anni hanno fatto la propria parte, sino in fondo e con responsabilità, per il risanamento dei conti pubblici, e i dati dimostrano che sono più bravi degli altri. *I Comuni sono arrabbiati*. Vogliono continuare su questa strada, ma in condizione di piena reciprocità negli obiettivi, nelle scelte, nell’assunzione delle decisioni. Questi sono i risultati principali.

- Rispetto al peggioramento del deficit della PA registrato nel 2008 di quasi 20 miliardi di euro rispetto al 2007, il deficit dei Comuni si è invece ridotto di oltre 1,2 miliardi di euro. Tale dato conferma il trend che a partire dal 2004 ha prodotto un miglioramento del saldo di bilancio dei Comuni di oltre 2,5 miliardi, quasi la metà del miglioramento complessivo dell’intera PA nello stesso periodo, pari a 5,6 miliardi di euro. Poi il saldo per il 2008 è positivo e ammonta a circa 1 miliardo di euro.
- Lo stock di debito della PA è pari a luglio 2009 a 1.753 miliardi di euro mentre quello dei Comuni è pari a 48 miliardi di euro, ossia solo il 2,7% del totale; il 60% della spesa per investimenti del Paese è sostenuta dai Comuni che all’interno della PA è l’unico comparto in avanzo. Le unità di personale sono diminuite di più nei Comuni che negli altri Comparti della PA, così come il costo del lavoro è cresciuto meno.
- A determinare il contributo positivo e l’andamento virtuoso dei Comuni rispetto agli altri livelli di governo ha contribuito essenzialmente il controllo della spesa, con una forte flessione della spesa in conto capitale determinata anche dai vincoli del Patto di stabilità, oltre che un contenimento della spesa corrente.
- A fronte di una performance decisamente positiva del Comparto dei Comuni, la manovra finanziaria del 2008 ha definito un contributo a carico dei Comuni pari a 1 miliardo e 340 milioni di euro per il 2009, 1 miliardo e 30 milioni di euro per il 2010 e 1 miliardo e 775 milioni per il 2011. Complessivamente quindi ai Comuni nel triennio è chiesto di migliorare in termini di saldi di circa 4 miliardi e 145 milioni di euro. Con le regole vigenti i Comuni andranno in avanzo nel 2011.
- Parallelamente è stata bloccata la già parziale autonomia fiscale, con il congelamento delle addizionali e delle aliquote sui tributi, e si è operata una drastica riduzione delle entrate in seguito all’abolizione dell’ICI prima casa. Ciò significa che l’obbligo di miglioramento imposto ai Comuni, senza alcuna possibilità di agire sul versante delle entrate, può essere adempiuto solo riducendo la spesa.
- In sintesi, la manovra nel triennio, *rebus sic stantibus*, potrà determinare una riduzione del 18% della spesa totale, pari a circa 9 miliardi di euro (dati ANCI/IFEL). Un quadro oggettivamente insostenibile, se non tagliando servizi e quei pochi investimenti ancora residui.
- Con grande franchezza mi sento di poter dire a nome di tutti i Comuni italiani che, se non si chiuderanno positivamente tutte le questioni politiche di natura finanziaria aperte ormai da troppo tempo, tanti Comuni dovranno dichiarare una resa forzata davanti ai propri cittadini, tradendo loro malgrado il ruolo di ente di prima ed ultima istanza”.

Sergio Chiamparino, *Relazione di apertura alla XXVI assemblea annuale dell’ANCI*,
Torino 8 ottobre 2009.

Una prospettiva incerta e confusa sulla sorte degli enti locali.

“ In uno scenario in continuo movimento che riguarda l’attuale situazione politica, economica e sociale, certamente difficile, e le prospettive confuse e incerte sulla sorte degli enti locali nel nostro Paese, il dibattito sull’attuazione dei principi di equiordinazione dei vari livelli di governo, solennemente affermato dall’articolo 114 della Costituzione, sembra infrangersi in una serie di iniziative dirompenti e di una crisi preoccupante dei rapporti tra Stato e autonomie regionali e locali.

Sul fronte della produzione legislativa, che continua ad essere una caratteristica ormai ricorrente nella convinzione diffusa che sia sufficiente cambiare le norme per attuare le riforme, si disputano il campo almeno tre provvedimenti di notevole rilievo che creano sovrapposizioni, interferenze, confusione nella normativa che riguarda gli enti locali:

- la legge 5 maggio 2009, n. 42, concernente la delega al Governo in materia di federalismo fiscale;
- il decreto legislativo ormai pronto in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni;
- lo schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell’ordinamento e carta delle autonomie locali;
- e, per ultimo, il disegno di legge approvato dal Senato il 24 giugno 2009, ora all’esame della Camera (Atto Camera 2555), che riguarda un’ampia e importante riforma della contabilità e della finanza pubblica.

→ Esamineremo in sintesi i contenuti di quest’ultimo disegno di legge, ancora poco conosciuto, per soffermarci sui principi attinenti all’armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche e per osservare come nelle nuove regole e nei nuovi strumenti, apparentemente tecnici e poco comprensibili, si annidi una potente manovra di accentramento di poteri e di controlli destinata ad oscurare le prospettive dell’attuazione del federalismo istituzionale e fiscale.

→ Da tutto questo, l’impressione complessiva che se ne trae è ancora una volta quella di una schizofrenica dissociazione tra gli obiettivi del federalismo, già tracciati in una legge della Repubblica, e le tendenze di ogni tipo verso provvedimenti e disposizioni sparse qua e là in vari disegni di legge tra loro non collegati che, in nome dell’unità economica della Repubblica e in presenza di una grave situazione di crisi economica, anziché richiedere il concorso delle autonomie locali alla soluzione dei gravi problemi della società italiana, relegano i comuni e le province in una posizione di subordinazione con buona pace dei principi costituzionali dell’autonomia istituzionale e finanziaria.

→ Per convincersi, oltre a considerare i limiti e i pericoli dell’armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili, oggetto di questa relazione, basta dare uno sguardo al decreto legislativo in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico laddove introduce nuovi processi, come il *ciclo di gestione della performance*, che entra apertamente in conflitto con il vigente sistema della programmazione di bilancio degli enti locali, o lo schema di disegno di legge sulla “Carta delle autonomie”, che riprende il tema dei controlli con un approccio tradizionale di tipo garantista e che torna a dettare regole sul “Patto di stabilità interno”, moltiplicando le fonti e la confusione della sua disciplina già tormentata e di difficile applicazione”.

Mario Collevocchio, *“L’armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili degli enti pubblici: un’ulteriore attentato alle autonomie locali*, relazione al convegno “ Il federalismo alla prova dei fatti”, Viareggio 1 e 2 ottobre 2009.



Cooperazione intercomunale : verso un patto di federalismo funzionale

“ La cooperazione intercomunale rappresenta una strategia perseguita da molti comuni in Europa e risponde prevalentemente ad almeno due ordini di necessità: offrire servizi qualitativamente migliori ai cittadini mediante la creazione di economie di scala e promuovere sinergie organizzative mediante la condivisione di personale qualificato.

- In un recente rapporto, il Comitato Esecutivo sulla Democrazia Locale e Regionale del Consiglio d'Europa (CDLR 2001) mette in luce uno scenario comune a molti paesi europei in cui i piccoli comuni generano costi elevati per i governi centrali nel gestire i servizi pubblici, poiché non sono in grado di offrire prestazioni e servizi qualitativamente adeguati per mancanza di professionalità e vulnerabilità finanziaria. La cooperazione intercomunale consente quindi di rispondere a queste sfide evitando che si giunga alla fusione - salvaguardando, quindi, l'identità locale - o alla privatizzazione dei servizi pubblici. Nella *Raccomandazione 221* del 2007 il Congresso delle Autorità Locali e Regionali del Consiglio d'Europa invita gli Stati membri a sostenere l'associazionismo intercomunale.
- Particolare sforzo dovrà essere dedicato, secondo le indicazioni del Congresso, a rendere i politici locali maggiormente consapevoli dei vantaggi correlati all'istituzione di enti di cooperazione intercomunale, nonché alla loro formazione su come crearli e farli funzionare. Nello specifico i politici locali dovranno valutare mediante un'analisi costi - benefici, quale opzione sia preferibile tra la fusione di comuni, la cooperazione intercomunale e la privatizzazione dei servizi e imporre la collaborazione solo laddove essa sia richiesta per legge, oppure promuoverla per motivi di interesse generale ma, comunque, solo dopo aver consultato gli enti locali interessati.
- Il congresso raccomanda inoltre che gli stati sviluppino le tecniche e le procedure più idonee a incoraggiare la buona *governance* e la trasparenza nelle attività di tali enti. Particolare attenzione, infatti, dovrà essere dedicata al coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, nell'istituzione di partnership, al fine di rendere tali enti maggiormente *accountable*. (...)
- Progettare e incentivare la costruzione di una rete di tipo policentrico significa riconoscere la pari dignità di tutti gli enti e dei territori partecipanti come nodi della rete e, in secondo luogo, riconoscere e sostenere una forma di governo delle interdipendenze funzionali, che è il presupposto sia della *gestione* unitaria dei servizi di area omogenea (Unione dei Comuni) che della *pianificazione strategica* di area vasta (di tipo funzionale) attraverso lo strumento della concertazione e della codecisione fra gli enti locali su base tendenzialmente paritetica. (...)
- I problemi del governo della rete possono essere efficacemente affrontati attraverso la cooperazione fra realtà locali che costituiscono i nodi della rete stessa. A tale scopo la sfida sembra essere quella del *federalismo funzionale*, grazie al quale le funzioni che il territorio offre sono rese complementari e non ripetitive. Tutti i territori coinvolti sono, infatti, chiamati ad aprirsi a forme di cooperazione funzionale con altri luoghi limitrofi in una prospettiva *glocale*”.

Patrizia Messina

La cooperazione strutturata tra le regioni e lo stato per il federalismo fiscale.

“Quanto previsto dagli articoli 4 e 5 della legge 42/2009 sul federalismo fiscale può considerarsi una tappa di un percorso più complesso che vede il progressivo rafforzarsi di un modello di coordinamento *autonomistico* (Conferenza delle regioni) a scapito di quello *misto* (Conferenza Stato regioni ed unificata) ed il venir meno del ruolo di quest’ultimo (anche nella sua variabile tripartita) come unica sede istituzionale del raccordo Governo - Autonomie territoriali.

- Gli strumenti di raccordo interistituzionale nascono e vivono di prassi e nulla fa ritenere che la prassi, la realtà delle cose, le esigenze dei livelli di governo interessati, non guidi anche questa volta le scelte più recenti del legislatore. L’esperienza italiana, a differenza di quella tedesca, vede prima la nascita di un sistema stabile di coordinamento verticale (Conferenza Stato Regioni) rispetto a quello orizzontale, ma quest’ ultimo (Conferenza delle regioni), pur se costituito in funzione prevalentemente strumentale al primo, man mano si organizza ed articola divenendo punto di riferimento non solo del sistema delle regioni ma anche dello Stato e le altre Autonomie territoriali.
- Infatti, in particolare negli ultimi anni la Conferenza si fa carico del segmento discendente del raccordo con l’esecutivo nazionale, ponendosi quindi anche l’obiettivo di costruire un confronto non episodico con il sistema dei comuni e delle province per corrispondere alle finalità di unità del sistema (articoli 5 e 114 della Costituzione) e di concertare una posizione comune in vista del rapporto con il Governo, con il Parlamento e con le altre istituzioni statali.
- La maturazione avvenuta dalla nascita ad oggi ha consentito alla Conferenza delle regioni di accreditarsi come punto di riferimento forte nei confronti del Governo (e dei ministeri) e del Parlamento e delle altre Istituzioni statali o nazionali. Un compito che, affermatosi dapprima nella informalità, trova oggi pieno riscontro nell’articolo 1 del regolamento della Conferenza che individua oltre il Governo anche il Parlamento e gli altri organi centrali dello stato, nonché le istituzioni centrali quali destinatari delle *posizioni comuni* e dei *documenti e proposte* definiti in tale sede.
- Proprio l’elevato grado di maturazione di tale raccordo orizzontale consente alle regioni di comunicare e poter fare a meno, talora, dell’unica sede di dialogo con l’Esecutivo nazionale costituito dal sistema delle Conferenze e per tale ragione ritenuto un valore aggiunto del sistema stesso, a *poter permettersi il lusso* di tavoli separati, dicastero per dicastero, dove la regia unitaria è assicurata appunto dal coordinamento interregionale. Un percorso che, per ragioni differenti, le altre organizzazioni di rappresentanza quali ANCI ed UPI hanno compiuto da anni.
- La forza di analisi e mediazione delle organizzazioni di rappresentanza delle autonomie territoriali ha inciso dapprima sui luoghi canonici di raccordo verticale (quelli del Decreto Legislativo 281/1997) e sulla scorta di questa evoluzione pare venire anche la necessità di concentrazione (*sempre e comunque*) del raccordo col Governo nella sola Conferenza Stato Regioni o in quella unificata. Nessun timore sembra quindi far nascere la previsione di *nuovi luoghi istituzionali* di raccordo”.

Guido Carpani



Leale collaborazione e federalismo solidale.

“Regge la costruzione dell’articolo 2 della legge 42/2009 il principio di *“lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo”*, che si applica a tutta la strumentazione attuativa del federalismo fiscale, insieme al (connesso) principio del *“concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall’Unione europea e dai trattati internazionali”* (art. 2/2/b).

- È un set di principi fondamentali che va letto nella più ampia prospettiva sistemica delineata dalla nuova formulazione dell’articolo 114, che ha attribuito pari dignità repubblicana ai diversi livelli di governo, dal riconoscimento della centralità del principio di sussidiarietà che scaturisce, prima che dall’esplicita disposizione dell’articolo 118, da una lettura sistematica dell’intero Titolo V, e, infine, dai vincoli di conformità ai generali principi della Costituzione, all’ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali previsti dall’articolo 117, primo comma, e dal secondo comma dell’articolo 119 della Costituzione.
- Il federalismo della Costituzione italiana è, infatti, un federalismo “solidale”, nel quale la competizione virtuosa fra i territori non è una sorta di *bellum omnium contra omnes*, ma un sistema di cooperazione-emulazione-sussidiarietà, volto a creare le condizioni migliori per la effettiva tutela della universalità dei diritti dei cittadini e per la crescita sostenibile di tutta la comunità nazionale attraverso la mobilitazione delle energie e delle risorse di ciascuna comunità regionale e locale, l’adattamento delle scelte e dei meccanismi gestionali alle peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna collettività, la riattivazione del circuito della responsabilità politica tra prelievo e impiego delle risorse, l’incentivazione della produttività e dell’efficienza delle strutture pubbliche, la sinergia fra iniziativa privata e intervento pubblico, nella logica della sussidiarietà orizzontale.
- L’esigenza di fondare l’intero processo di attuazione della legge e, successivamente, quello di gestione del nuovo modello istituzionale sul principio di “leale cooperazione” appare evidente e incontrovertibile se si riflette, dopo la citata enunciazione generale, sulle condizioni e sui problemi di attuazione di altri “principi direttivi”. S’impone ovviamente cooperazione nella costruzione dei decreti delegati per la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*. Si impone ovviamente cooperazione in materia di politiche di bilancio, nella definizione per esse di regole *“coerenti con quelle derivanti dall’applicazione del patto di stabilità e crescita”*. Si impone ovviamente cooperazione nella *“individuazione dei principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci pubblici*, nella determinazione dei *“criteri predefiniti e uniformi per la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni”* non a caso attribuita alla competenza della Conferenza unificata (2/2/g-h). Si impone ovviamente cooperazione nella vigilanza su eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi comuni del “patto di stabilità e crescita” e agli standard dei livelli essenziali delle prestazioni (2/2/z). Non meno rilevante appare l’esigenza di cooperazione sui temi fondamentali del *“contrasto all’evasione e all’elusione fiscale”* (2/2/d), e, correlativamente, su quelli relativi all’accertamento e alla riscossione dei tributi (2/2/u) e sul governo delle modalità di *“accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria”* (2/2/v).

Franco Bassanini



Carta di Torino

Dichiarazione di Principi ed Impegni dei Comuni per un'Italia rinnovata, più unita e più forte che guarda al futuro.

La Costituzione è la base della convivenza civile nella nostra comunità nazionale ed indica più che mai i principi di fondo con cui orientare il processo di modernizzazione del Paese.

Bisogna realizzare una forma più nuova e avanzata di unificazione della Repubblica Italiana in senso federale, basata sulle comunità locali, in un quadro di solidarietà e di partecipazione, attraverso la condivisione di un progetto comune, originato da una reciproca assunzione di responsabilità e dal senso di appartenenza ad un unico popolo ed un'unica storia.

Il rafforzamento di una democrazia aperta e vitale è impegno prioritario da perseguire mantenendo alta la qualità del dialogo politico ed istituzionale, sapendo che una democrazia vive del confronto anche duro, ma muore nello scontro fra fazioni e soffoca quando si allontana dai problemi della gente e perde la fiducia dei cittadini.

Le Istituzioni e i soggetti politici, economici e sociali ispirano la loro condotta ai valori della responsabilità, dell'impegno civile e dell'etica pubblica, fondamenta su cui può progredire l'Italia del futuro.

Il cammino delle riforme deve avanzare e giungere a compimento, per segnare un nuovo inizio nella storia repubblicana, in cui si rinnovi il patto fra governanti e governati, il rapporto fra Istituzioni ed economia, l'equilibrio fra tutela dei diritti e promozione dei doveri, fra identità e pluralità in una società globale in costante mutamento.

Il rinnovato patto fra i cittadini e le Istituzioni deve consolidare il senso dello stare insieme come comunità nazionale e come forma più matura di unità del Paese, al fine di responsabilizzare i livelli di governo in un oculato uso delle risorse e i cittadini nella verifica delle scelte dei propri rappresentanti.

L'assetto istituzionale in senso federale ed autonomista della Repubblica deve fondarsi sull'attuazione del principio di sussidiarietà, partendo dai Comuni e dalle Città, ricchezza della nostra storia millenaria e motori dello sviluppo civile e culturale delle persone.

Il sistema dei Comuni è pronto a rinnovarsi per costruire i Comuni e le Città del futuro quali attori principali, di una rivoluzione istituzionale che rafforzi il Parlamento con la rappresentanza degli interessi di tutti i livelli di governo. E' necessario saper combinare unità ed autonomia, identità e differenziazione, interesse generale ed interessi dei territori, governabilità e democrazia, efficienza e partecipazione in un assetto riordinato di compiti e poteri.

Lo Stato e le Regioni svolgano essenzialmente funzioni legislative e di coordinamento e i Comuni funzioni di amministrazione e di gestione, assegnando poi alle Province quelle funzioni di ambito intermedio in modo da assicurare uno stretto raccordo fra i Comuni e la Provincia, anche attraverso forme innovative di rappresentanza politico-istituzionale.

La rapida attuazione del federalismo fiscale deve garantire ai Comuni il ristoro integrale delle risorse finanziarie decurtate negli anni passati, piena autonomia di entrata e di spesa, il finanziamento delle funzioni assegnate, in un quadro certo di responsabilità.

I Comuni vogliono essere protagonisti attivi di un processo che porti alla ripresa economica e produttiva del Paese, sia per contenere i costi umani e sociali della crisi che stiamo attraversando, sia per valorizzare i fattori locali dello sviluppo globale quali ambiente, salvaguardia del territorio, mobilità sostenibile e coesione sociale.

Le politiche per la crescita e il progresso devono essere in armonia con i valori dell'identità nazionale, dell'integrazione e dell'apertura al fine di migliorare la qualità della vita dei cittadini, l'immagine dell'Italia nel mondo, la convivenza fra valori e credi diversi, in un attento equilibrio fra autorità e libertà.

Ci sono fasi nella storia di un Paese in cui bisogna compiere scelte decisive per il suo futuro.

Come uscimmo dalla 1^a Guerra mondiale diventando finalmente Nazione, come uscimmo dalla 2^a Guerra mondiale diventando finalmente Repubblica, dobbiamo uscire dalla lunga transizione italiana e dalla crisi che ci attanaglia, diventando finalmente un popolo unito ed unificato da un comune senso di appartenenza alla nostra patria e per questo capace di valorizzare e far convivere unità e differenze, solidarietà e sviluppo.

Con questo orizzonte e condividendo questi principi i Comuni, riuniti a Torino, Città nella quale 150 anni fa fu progettata e realizzata l'Italia unita, con fiducia e con responsabilità si impegnano solennemente a fare la loro parte e, chiamando il Presidente della Repubblica ad esserne testimone e garante, chiedono a tutte le Istituzioni di unirsi nello sforzo di aiutare il Paese a fare un passo in avanti, per una più elevata e matura convivenza civile nazionale.

(Approvata il 22 ottobre 2009 e presentata, lo stesso giorno, al Presidente della Repubblica)



La riarticolazione territoriale delle politiche pubbliche e il ruolo delle assemblee legislative.

E' stato presentato il 30 ottobre scorso a Torino il Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione Europea.

I materiali - tutti presenti nei siti web indicati - consentono di studiare in modo approfondito sia alcune tendenze della legislazione nazionale (con particolare attenzione ai mutamenti in corso in relazione alla legge finanziaria) sia alcune politiche pubbliche realizzate con la "concorrenza" di più fonti normative.

Il secondo tomo del Rapporto analizza tendenze problemi della legislazione regionale.

- "Il Rapporto è promosso dal Comitato paritetico Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali ed è predisposto congiuntamente dalle amministrazioni della Camera dei deputati e delle Assemblee regionali allo scopo di fornire alle Assemblee legislative la conoscenza aggiornata sugli andamenti complessivi della legislazione, sull'interazione normativa tra i diversi livelli territoriali e sulla evoluzione reale dei metodi della legislazione tra Stato e autonomie, secondo la incisiva espressione dell'articolo 5 della Costituzione per il quale la Repubblica adegua i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.
- Il Rapporto analizza, per ciascun periodo, la dinamica reale delle politiche legislative in atto tra Stato, Regioni ed Unione europea, studiando in particolare le loro connessioni con i metodi, le tipologie, le procedure ed i contenuti della legislazione, alla luce della giurisprudenza costituzionale.
- Il Rapporto è introdotto da una Nota di sintesi, che sviluppa un tema chiave per valutare l'evoluzione del sistema "Unione europea, Stato e Regioni". La Nota di sintesi è basata su una specifica ricerca di dati, come ogni altra parte del Rapporto. (...)
- La Nota di Sintesi del Rapporto 2009 compie una ricognizione delle politiche pubbliche tra Stato e Autonomie, traendone alcune conseguenze sul ruolo delle Assemblee legislative e sulle loro prospettive. La Nota si basa sull'analisi di un campione di sedici politiche pubbliche, scelte in relazione alla loro attitudine a mettere in evidenza differenziati processi di riarticolazione delle politiche pubbliche in atto ed a definire una chiave di lettura per la ricostruzione del nuovo sistema di distribuzione dei poteri pubblici su base territoriale che si sta delineando.
- Il primo dato tendenziale che emerge dall'analisi dei fenomeni più innovativi concerne lo spostamento verso il sistema dei rapporti tra i livelli territoriali di importanti poteri di indirizzo e programmazione, che in precedenza sarebbero stati contenuti all'interno della legislazione o dell'attività di indirizzo politico del Governo in raccordo con il Parlamento.
- Le politiche fino ad ora analizzate sono le seguenti: agricoltura; sostegno degli apparati produttivi; energia; tutela dell'ambiente; protezione civile; gestione dei rifiuti; infrastrutture strategiche; governo del territorio; politiche abitative; trasporti; politiche attive del lavoro; formazione professionale; ordine pubblico e sicurezza; immigrazione; sanità; servizi socio-educativi. In due distinti allegati alla Nota sono presentate sia le schede di analisi dedicate a ciascuna politica sia, in forma sintetica, le loro risultanze".



Indicazioni bibliografiche

La sezione R&S della rivista web www.tonioloricerca ospita diversi documenti relativi al federalismo fiscale. Queste ulteriori indicazioni vogliono completare l'invito alla lettura proposto nel sommario.

📖 Maria Flavia Ambrosanio, Massimo Bordignon, *Senza numeri non c'è Federalismo*, www.lavoce.info, 20 marzo 2009.

📖 *Neoregionalismo e riforma federale dello stato : la sfida del nuovo ordinamento locale in Italia*, a cura di Aurelio Anselmo, F. Angeli 2006.

📖 Mario Bertolissi, *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in: *Federalismo fiscale : rivista di diritto ed economia*, Anno 2007, fascicolo 1.

📖 Antonio Brancasi, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, Il Mulino 2007.

📖 Enrico De Mita, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Giuffrè 2009.

📖 *Federalismo - Quaderni della rivista Italianieuropei*, n. 5/2008.

📖 Silvio Gambino, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del diritto*, Il Mulino 2009.

📖 Ettore Jorio, *Il federalismo fiscale. Commento della legge 5 maggio 2009 n. 42*, Maggioli 2009.

📖 Maurizio Migiara, *Brevi riflessioni sulle relazioni tra finanza statale e decentrata in riferimento al federalismo fiscale ed alla tutela dei diritti di cittadinanza*, in: *I tributi locali e regionali : rivista bimestrale di pratica professionale*, Anno 2007, fasc. 6 p. 719-753.

📖 Francesca Palazzi, *L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica : lo stato attuale del dibattito*. *Le Istituzioni del federalismo* 3.2008.

📖 Rita Perez, *I tributi delle regioni*, in *Giornale di Diritto Amministrativo* 8.2009.

📖 Cinzia Renna, *Autonomia tributaria degli enti locali dopo la legge sul federalismo fiscale*, in *Comuni d'Italia* 2.2009.

📖 Enrico Quintavalle, *Federalismo fiscale: alcuni dei numeri in gioco* [realizzato dall'Ufficio studi Direzione Politiche fiscali di Confartigianato Imprese] www.confartigianato.it

📖 *Da Stato unitario a Stato federale : territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa* / a cura di Sofia Ventura. - Bologna: Il Mulino, 2008.

