

ANTONINO IACOVIELLO

Il punto sull'attuazione del federalismo fiscale nella XVI legislatura

SOMMARIO: 1. L'autonomia finanziaria delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. – 2. Lo stato di attuazione della legge 42/2009. – 3. Lo stato di attuazione dei decreti delegati approvati sino al termine della XVI legislatura. – 4. Federalismo fiscale e gestione della crisi: la valorizzazione del sistema delle autonomie per una gestione efficiente delle risorse disponibili.

1. L'autonomia finanziaria delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione

L'autonomia finanziaria delle Regioni è stata significativamente rafforzata con la revisione del Titolo V della Costituzione: l'articolo 119 della Costituzione, nel testo novellato, oltre a prevedere che le Regioni e gli enti locali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, delinea un modello basato sul principio del finanziamento integrale delle funzioni attribuite da parte dei diversi livelli di governo, con alcuni correttivi di interesse generale (perequazione) e particolare (risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di singoli enti territoriali o di gruppi di enti territoriali), riconducibile a quello proprio dei sistemi federali.

Prevede altresì che i Comuni, Le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.¹

Rispetto al testo originario, in sintesi, le innovazioni più significative sono da una parte il riconoscimento espresso dell'autonomia finanziaria anche nei confronti degli enti locali, unitamente al complessivo rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale, dall'altra l'apertura ad un modello di federalismo fiscale solidale coerente con l'impostazione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Regioni nel precedente sistema costituzionale.

I numerosi rinvii ai principi determinati dalla legge dello Stato contenuti nell'articolo 119 della Costituzione, nonché l'articolato assetto delle competenze in materia di finanza pubblica, hanno comportato notevoli difficoltà nell'effettiva attuazione del nuovo modello di autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, non ancora conclusa.

¹ Sull'autonomia finanziaria delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione si veda A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, pp. 201 e ss.. Per un ulteriore approfondimento si vedano, tra i numerosi contributi sul tema, S. MANGIAMELI, *Autonomia finanziaria*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Dizionario sistematico di diritto costituzionale*, Il Sole 24 ore, 2008, pp. 953 e ss., G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Commento all'articolo 119*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, 2006, p. 2358, E. BUGLIONE, *La finanza regionale nella Costituzione: opportunità della riforma del 2001*, in *Riv. Pol. Econ.*, 2006, p. 261 e ss., L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, p. 11 e ss.

Più precisamente, il procedimento di attuazione è stato rallentato a causa dell'inerzia del legislatore statale, cui il novellato articolo 117 della Costituzione ha affidato una serie di competenze in materia di relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo.

Secondo quanto previsto dal combinato disposto degli articoli 117 e 119 della Costituzione, allo Stato è affidata la competenza esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato e di perequazione delle risorse finanziarie, nonché la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che, secondo quanto espressamente previsto dal comma 2 dell'articolo 119 Cost., costituisce un principio di riferimento per la disciplina di tributi ed entrate proprie di Regioni ed enti locali.²

In tale contesto, come precisato dalla Corte costituzionale in particolare nella sentenza n. 37/2004, l'intervento del legislatore statale costituisce una premessa necessaria per l'attuazione del disegno risultante dal novellato articolo 119 Cost.; secondo la Corte, il legislatore statale "al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente di Stato, Regioni ed enti locali".³

In assenza di un intervento normativo dello Stato si è quindi ritenuto che fosse precluso ogni intervento regionale sulla disciplina di tributi già previsti dalla legge statale, anche se riferiti a materie affidate alla loro competenza legislativa residuale; la Corte costituzionale ha invece ritenuto possibili interventi regionali per l'istituzione di tributi "propri", purché con presupposti diversi dai tributi statali, limitatamente alle materie affidate alla competenza legislativa esclusiva di tale livello di governo.⁴

L'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali delineata dall'articolo 119 della Costituzione si rivela come un principio generale, la cui attuazione è affidata alla legislazione statale ed a successivi interventi legislativi regionali da adottarsi in armonia con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.⁵

² Sull'assetto delle competenze in materia di relazioni finanziarie tra Stato e Regioni delineato dalla lettura combinata degli articoli 117 e 119 della Costituzione si veda S. MANGIAMELI, *Le Regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012, pp. 24 e ss..

³ Per un primo esame delle principali pronunce della Corte costituzionale in materia, anche con riferimento alla necessità di un intervento organico del legislatore statale per l'effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, si vedano L. RONCHETTI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni nella lettura della Corte costituzionale*, in CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, ISSIRFA-CNR, *Le parole chiave del federalismo fiscale*, Roma, 2009, nonché i rapporti annuali sulla giurisprudenza costituzionale a cura dell'ISSIRFA-CNR rinvenibili sul sito internet www.issirfa.cnr.it, sezione *Giurisprudenza costituzionale*; per un approfondimento si veda, tra gli altri, A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, p. 587 e ss..

⁴ Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 210.

⁵ L'attuazione del nuovo sistema è stata infatti rinviata a successive leggi dello Stato che costituiscono il presupposto necessario per l'effettiva attribuzione alle Regioni ed alle autonomie locali dei nuovi spazi di autonomia, nonché, più in generale, per l'effettiva realizzazione del nuovo modello costituzionale.

L'avvio del procedimento di attuazione dell'articolo 119 Cost., tutt'ora in itinere, è stato congelato per quasi un decennio a causa di una serie di problematiche istituzionali, tra cui gli squilibri territoriali esistenti nel Paese, la gestione del debito pubblico, il rispetto del patto di stabilità, nonché a causa della particolare complessità del riparto di competenza legislativa in materia di finanza pubblica e del modesto interesse manifestato dalle Regioni per l'esercizio delle funzioni fiscali previste dal nuovo modello di autonomia finanziaria delineata dalla Costituzione.

Il ritardo ha inciso notevolmente sul processo di rinnovamento del regionalismo italiano in quanto, come sottolineato dalla stessa Corte costituzionale, l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione rappresenta un punto di snodo importante per la compiuta attuazione del nuovo Titolo V.

Secondo la Corte, come peraltro già segnalato in dottrina, l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione rappresenta il presupposto per *“concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali”*.⁶

Dopo alcuni tentativi non riusciti, il processo di attuazione dell'articolo 119 Cost. è stato avviato nella XVI legislatura con l'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”*.

Come ben noto, la legge sul federalismo fiscale prevede un complesso di deleghe legislative per l'attuazione del modello di relazioni finanziarie tra i livelli di governo del Paese delineato dall'articolo 119 della Costituzione, che - sotto il profilo procedurale - si caratterizza per il significativo rafforzamento degli strumenti di controllo parlamentare sul loro esercizio.⁷

Il procedimento di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione delineato dalla legge delega non è ancora concluso, nonostante la sostanziale convergenza sull'opportunità di procedere in tempi stretti manifestata dalle principali forze politiche ad inizio legislatura; in vista dell'inizio della prossima legislatura, si procederà quindi ad una ricognizione dei provvedimenti adottati nel corso della XVI legislatura.⁸

⁶ Cfr. Corte cost. n. 370 del 2003, in *Giur.cost.*, 2003, 3808; la Corte, in assenza di interventi del legislatore statale sottolineava l'urgenza di procedere all'attuazione, al fine di creare i presupposti per la concreta attuazione del nuovo modello di regionalismo delineato nel titolo V della Costituzione novellato.

⁷ Per un esame complessivo del c.d. federalismo fiscale delineato dalla legge n. 42/2009 si rinvia a A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010, nonché a V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009; si veda, inoltre, E. BUGLIONE, *Il finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, fasc. 2, p. 465 e ss.

⁸ Sui profili problematici per l'attuazione della delega e, più in generale, per l'attuazione del federalismo fiscale dopo la riforma costituzionale, si vedano E. BUGLIONE, *Il federalismo fiscale in Italia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2010, I, pag. 123 e ss., nonché S. MANGIAMELI, *Il federalismo fiscale e l'evoluzione del regionalismo italiano*, in *ID. Letture sul regionalismo italiano*, Torino, 2011, p. 239 e ss.

La complessità delle questioni aperte non consente di procedere in questa sede ad una valutazione di merito dei provvedimenti adottati; si tenterà invece di individuare tutti i rinvii a successivi provvedimenti contenuti nella legge n. 42/2009 e nei decreti attuativi emanati, nonché di individuare i provvedimenti da adottare.

Successivamente alla ricostruzione del quadro di effettiva attuazione della legge sul federalismo fiscale, saranno considerati gli effetti della legislazione di emergenza per fronteggiare la crisi sulle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali.

2. Lo stato di attuazione della legge 42/2009

La legge n. 42/2009 ha attribuito al Governo il compito di adottare una serie di decreti legislativi destinati ad incidere in maniera significativa sul sistema istituzionale del Paese.

Con la legge delega sopra richiamata, infatti, il legislatore ha sostanzialmente affidato al Governo il compito di dare attuazione al c.d. federalismo fiscale e, più in generale, di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione secondo cui Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, risorse autonome ed un proprio patrimonio.

Uno degli aspetti maggiormente innovativi della legge sul federalismo fiscale è la scelta strategica del superamento del tradizionale criterio della spesa storica per il finanziamento di Regioni ed enti locali, in favore di un diverso sistema che prevede l'attribuzione delle risorse sulla base di un parametro rappresentato dai fabbisogni standard e dai rispettivi costi standard, da individuarsi secondo una complessa procedura definita con successivi provvedimenti di attuazione della legge delega.

Più precisamente, in estrema sintesi, la legge n. 42/2009 con il complesso sistema della standardizzazione dei costi e dei fabbisogni assicura il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117 comma 2 lett. m) della Costituzione, per le Regioni, nonché delle funzioni fondamentali di cui alla successiva lettera p) del medesimo comma per gli Enti locali.

In altre parole, nel nuovo modello delineato dalla legge n. 42/2009, con riferimento alle Regioni si distingue tra spese integralmente finanziate ed altre spese: le prime, relative all'esercizio delle funzioni per cui è previsto l'obbligo di assicurare il livello essenziale delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (riconducibili all'art. 117 co.2 lett. m, Cost.), sono individuate in modo tassativo nelle prestazioni riferite alla sanità, all'assistenza, all'istruzione e al trasporto pubblico locale per le spese in conto capitale⁹; le seconde sono quelle relative agli altri settori, tra cui l'amministrazione generale, la tutela del territorio e dell'ambiente, la formazione, il trasporto pubblico locale per le spese diverse da quelle indicate sopra.

⁹ Secondo quanto previsto dall'articolo 14 del d.lgs. n. 68/2011 alle materie ivi specificamente individuate come riconducibili all'articolo 117 comma co.2 lett. m, Cost. possono aggiungersi altre individuate in base all'articolo 20, comma 2, della legge 42/2009.

Con riferimento invece agli enti locali, la legge delega prevede una distinzione tra le funzioni fondamentali (individuata peraltro “in via provvisoria”), anche in questo caso integralmente finanziate, ed altre funzioni.

Le risorse necessarie per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali (rispettivamente per le Regioni e gli Enti locali) sono attribuite secondo un complesso sistema basato sull'individuazione di un fabbisogno standard e del costo ottimale (costo standard) per l'erogazione delle prestazioni o dei servizi, da determinarsi sulla base di parametri differenti per Regioni ed enti locali, integrato poi da interventi perequativi.

Complessivamente, in estrema sintesi, l'obiettivo perseguito dal legislatore è la riforma del sistema di finanziamento delle Regioni (a Statuto ordinario) e degli enti locali per realizzare un sistema in cui i predetti livelli di governo ricavano dal territorio di riferimento gran parte delle entrate necessarie al proprio finanziamento, con conseguente responsabilizzazione di ciascun livello istituzionale nell'esercizio del potere di spesa.¹⁰

I criteri fissati dalla legge sul federalismo fiscale salvaguardano comunque il carattere solidaristico del sistema: assicurano infatti, come già detto, la copertura integrale dei costi riferiti alle funzioni per cui è previsto l'obbligo di assicurare il livello essenziale delle prestazioni su tutto il territorio (riconducibili all'art. 117 co.2 lett. m della Costituzione) e delle funzioni fondamentali degli enti locali (di cui alla successiva lett. p del medesimo comma del richiamato articolo 117 Cost.), nonché interventi perequativi a livello regionale e locale per la riduzione delle differenze tra i territori con diversa capacità fiscale.

La legge n. 42/2009, che interviene peraltro in molteplici ambiti, è particolarmente complessa: si compone di 10 capi, 29 articoli, 80 commi; inoltre è stata modificata più volte.¹¹

Nel testo originario prevede 36 rinvii a successivi provvedimenti (prevalentemente decreti legislativi di attuazione, cui si aggiungono regolamenti, decreti ministeriali, atti interministeriali), oltre ad eventuali decreti correttivi da emanarsi entro tre anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione (scadenza 21 novembre 2014).

L'attuazione delle deleghe ha impegnato l'attività del Parlamento e del Governo per oltre due anni e non può dirsi ancora conclusa: più precisamente ad oggi risultano approvati nove decreti legislativi ed otto provvedimenti di attuazione, compresi quelli riferiti alla costituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed alla nomina dei componenti, all'istituzione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, all'istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, all'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

¹⁰ Per il raggiungimento di tale obiettivo, oltre al controllo diretto dei cittadini sull'uso delle risorse raccolte sul territorio di riferimento, è previsto il ricorso a meccanismi premiali e sanzionatori da definire con successivi decreti attuativi.

¹¹ Cfr. E. BUGLIONE, *La finanza regionale, storia scritta e da scrivere*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012, p. 413.

Non risulta pienamente attuato l'articolo 20 co. 2, per la disciplina dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni; con riferimento al settore sanitario, si segnala il decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, recante *Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, che ha aggiornato i livelli essenziali di assistenza.

Sebbene le deleghe previste espressamente dalla legge risultino quindi formalmente attuate, i provvedimenti di attuazione prevedono a loro volta un complesso sistema di rinvii ad ulteriori atti amministrativi, cui è demandata la disciplina dei principali strumenti di attuazione del nuovo modello di relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed Enti locali.

Ne consegue che, per il completamento dell'attuazione della legge sul federalismo fiscale, restano da adottare i provvedimenti previsti dai decreti legislativi di attuazione, cui è affidata in concreto la disciplina degli elementi fondamentali del sistema delineato dalla legge n. 42/2009, tra cui gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard e dei livelli essenziali delle prestazioni, gli assetti del sistema fiscale; inoltre, si avverte l'esigenza di interventi correttivi per superare le problematiche che hanno condizionato l'attuazione di alcuni decreti attuativi, tra cui il decreto sul federalismo demaniale, nonché per il coordinamento con la legislazione adottata per fronteggiare la crisi che incide sul processo di attuazione del federalismo fiscale sotto diversi profili.

3. Lo stato di attuazione dei decreti attuativi della legge sul federalismo fiscale

I decreti legislativi emanati, ad oggi, in attuazione delle deleghe contenute nella legge delega n. 42 del 2009 sono i seguenti: a) d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85 recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42", pubblicato nella G.U. n. 134 del giorno 11 giugno 2010; b) d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156 "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale", pubblicato nella G.U. n. 219 del giorno 18 settembre 2010; c) d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province", pubblicato nella G.U. n. 294 del giorno 17 dicembre 2010; d) d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale", pubblicato nella G.U. n. 67 del giorno 23 marzo 2011; e) d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario", pubblicato nella G.U. n. 109 del giorno 12 maggio 2011; f) d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42", pubblicato nella G.U. n. 143 del giorno 22 giugno 2011; g) d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009",

pubblicato nella G.U. n. 172 del giorno 26 luglio 2011; h) d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009”, pubblicato nella G.U. n. 219 del giorno 20 settembre 2011.

A tali decreti si aggiungono il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma Capitale”, pubblicato nella G.U. n. 115 del giorno 18 maggio 2012, il D.P.C.M. del 28 dicembre 2011 recante “Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all’articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, pubblicato nella G.U. n. 304 del 31 dicembre 2011, ed alcuni altri provvedimenti amministrativi di attuazione dei decreti legislativi che saranno indicati con riferimento a ciascuno di essi.¹²

Considerato che alcuni dei decreti legislativi di attuazione della legge sul federalismo fiscale contengono numerosi rinvii a provvedimenti successivi, cui è in definitiva affidato il compito di realizzare compiutamente il modello di federalismo fiscale, non è pienamente possibile una valutazione complessiva sulla efficacia del sistema in quanto da tali provvedimenti dipendono concretamente molti effetti istituzionali ed economico-finanziari.

In tale contesto, si rende necessaria una preliminare ricognizione dello stato di attuazione di ciascuno dei decreti legislativi per l’individuazione degli interventi ancora necessari per la definizione del modello delineato dalla legge delega.¹³

a) Federalismo demaniale.

Il d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, attuativo del cosiddetto federalismo demaniale¹⁴, è il primo decreto di attuazione della legge n. 42 del 2009, emanato per dare attuazione all’articolo 19

¹² In attuazione dell’articolo 22, comma 2, della legge delega è stato inoltre approvato il Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze 26 novembre 2010, recante “Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell’articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

¹³ La descrizione didascalica dei decreti di attuazione, con riferimento ad alcuni, è ripresa dalla pagina web dedicata del sito internet www.portalefederalismofiscale.gov.it; i dati utilizzati sono stati ricavati mediante interrogazione delle principali banche dati giuridiche e sono stati comparati con quelli contenuti nella *Relazione semestrale sull’attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009*, approvata dalla COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L’ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE nella seduta del 22 gennaio 2013 (rinvenibile sul sito internet www.camera.it), successivamente alla pubblicazione.

¹⁴ Secondo M. ANTONIOL, *Il federalismo demaniale: il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova, 2010, p. 7, “per federalismo demaniale si intende quel fenomeno devolutivo, accessorio al federalismo fiscale, che consiste nel trasferimento agli enti territoriali di beni di proprietà dello Stato”; l’Autore precisa che con l’espressione “enti territoriali” si riferisce all’insieme di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Sulla definizione F. SCUTO, *Il “federalismo patrimoniale” nell’attuazione della legge 42/2009*, in www.astrid.it, p. 2 e 3, osserva invece che una delle novità della riforma dell’articolo 119 della Costituzione “riguarda l’eliminazione del riferimento al “demanio”: l’art. 119 Cost. prevede infatti soltanto l’attribuzione di un “patrimonio” a Regioni ed enti locali. Tale riferimento al solo “patrimonio” è stato coerentemente confermato tanto nell’art. 19 della legge n. 42, quanto nella già richiamata titolazione dello schema di decreto legislativo in questione. Da questo punto di vista, dunque, appare forse più corretto parlare di “federalismo patrimoniale” piuttosto che di “federalismo demaniale”.

della legge n. 42/2009, ed è stato più volte modificato: si compone di 9 articoli e 35 commi e prevede, nel testo attuale, 14 rinvii a successivi atti amministrativi di attuazione.

Il decreto legislativo citato, stabilisce una complessa procedura per addivenire al trasferimento dei beni dello Stato, ad eccezione di alcune specifiche categorie, sulla base del criterio della territorialità (e tenuto conto di specifici principi e criteri indicati nel medesimo decreto), con la finalità dichiarata di favorire una valorizzazione del patrimonio pubblico mediante l'attribuzione dei beni agli enti territoriali che si impegnano a valorizzarli, nell'interesse delle collettività locali¹⁵.

Lo scopo dichiarato del federalismo demaniale è ottenere la massima valorizzazione funzionale dei singoli beni di proprietà dello Stato attraverso il trasferimento ai livelli di governo più vicini ai cittadini, in modo da accentuare il controllo diffuso sugli amministratori.¹⁶

Le prime stime hanno messo in evidenza che l'attuazione del decreto legislativo n. 85/2010 avrebbe comportato il trasferimento a Regioni ed enti locali di circa 19.000 immobili, di cui 9.127 fabbricati e 9.832 terreni, per un valore complessivo stimato dalla Corte dei conti in oltre 3,2 miliardi di euro.¹⁷

Tuttavia, il decreto sul federalismo demaniale è rimasto sostanzialmente inattuato, fatta eccezione per il c.d. federalismo demaniale culturale, di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto per cui si prevedevano particolari procedure di attuazione tempestivamente attivate dall'Agenzia del demanio e dal Ministero per i beni culturali.

Il ritardo nell'attuazione delle procedure delineate dal decreto legislativo è legato alla complessità del procedimento per l'individuazione delle diverse categorie di beni e per il successivo trasferimento: in estrema sintesi, le procedure per addivenire al trasferimento dei beni si articolano in fasi distinte, che prevedono a seconda della natura del bene (trasferibile o escluso dal trasferimento) un decreto di ricognizione, ovvero un decreto di previa individuazione dei beni da trasferire poi su domanda degli enti interessati con un ulteriore

¹⁵ Nella *Relazione tecnica della Ragioneria Generale dello Stato sullo schema di decreto legislativo sul federalismo demaniale* del 24 dicembre 2009, si parla infatti di "federalismo di valorizzazione".

¹⁶ In tal senso si veda L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009*, cit., p. 2, secondo cui il federalismo demaniale è un federalismo di "valorizzazione", nel quale i beni sono restituiti ai territori: ai Comuni alla cui storia sono legati, alle Province e alle Regioni che possono meglio valorizzarli, assumendosene la responsabilità di fronte ai propri elettori. Sul punto si veda inoltre F. SCUTO, *Il "federalismo patrimoniale" nell'attuazione della legge 42/2009*, cit., p. 10 e ss.

¹⁷ La stima del patrimonio è ripresa dal dossier *Il federalismo demaniale, Focus 2010*, in *Guida agli enti locali*, n. 23/2010, cui si rinvia anche per la ripartizione dei beni trasferibili sul territorio nazionale. Rileva sottolineare che per una valutazione complessiva della portata dei trasferimenti devono essere considerati anche i beni del demanio marittimo ed idrico, nonché gli aeroporti di interesse regionale e locale e le miniere (come espressamente previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 85/2010). Considerato che il presupposto per l'avvio del procedimento è la manifestazione di interesse da parte degli enti territoriali e locali, il numero di trasferimenti sarà condizionato dalle effettive richieste di Regioni ed enti locali, tenendo conto degli oneri conseguenti all'obbligo di valorizzazione, oltre che dai provvedimenti di attuazione previsti dal decreto.

provvedimento; gli schemi di decreti previsti per il completamento delle procedure previste dal decreto sono ancora in fase di definizione.¹⁸

L'imprevista dilatazione dei tempi di attuazione, secondo il Governo, dipende in parte dalla necessità di coinvolgere tutte le amministrazioni che curano la gestione dei beni, in altra parte dalla necessità della concertazione in sede di Conferenza Unificata, ai fini dell'acquisizione delle intese o dei pareri previsti dal decreto legislativo; gli schemi dei decreti riferiti all'individuazione dei beni trasferibili e dei beni esclusi dal trasferimento hanno infatti riportato il parere negativo della Conferenza Unificata, con conseguente rallentamento dell'attuazione del procedimento preordinato al definitivo trasferimento dei beni.

b) Roma capitale.

Il d.lgs. n. 156 del 2010 riguarda l'ordinamento provvisorio, anche finanziario, di Roma Capitale in attuazione dell'articolo 24, comma 5, della legge n. 42/2009; si compone di 7 articoli e 34 commi.

In particolare, il decreto si limita alla disciplina degli organi di governo di Roma Capitale, ente territoriale previsto in sostituzione del Comune di Roma; per la completa attuazione dell'articolo 24 della legge sul federalismo fiscale, limitatamente alle predette materie, prevede 3 rinvii a successivi provvedimenti amministrativi, ancora non adottati.

Si tratta del primo provvedimento di attuazione dell'articolo 24 della legge delega¹⁹ cui è seguito il decreto legislativo n. 61/2012 che, come previsto da comma 5 del predetto articolo, ha integrato la disciplina dell'ordinamento di Roma Capitale specificando le funzioni amministrative ad essa attribuite e le modalità per il trasferimento; il decreto, correttivo ed integrativo del precedente decreto n. 156/2010, ha ad oggetto le sole funzioni di competenza dello Stato, mentre è affidato ad una successiva legge della Regione Lazio il trasferimento delle funzioni ad essa spettanti.

Il decreto legislativo n. 61/2012 disciplina inoltre i raccordi istituzionali, il coordinamento e le collaborazioni di Roma Capitale con lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma nell'esercizio delle nuove funzioni amministrative conferitele.

Prevede tre rinvii ad ulteriori provvedimenti per aspetti di particolare rilievo, tra cui la disciplina del trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative conferite a Roma Capitale, nonché la determinazione del maggior onere derivante dall'esercizio delle funzioni connesse al ruolo di capitale della Repubblica; non risulta nessun provvedimento di attuazione.

¹⁸ Sono state effettuate nei termini le comunicazioni per l'individuazione dei beni di cui si chiedeva l'esclusione dal trasferimento, previste all'articolo 5 comma 3 del decreto (Agenzia del demanio, Circ. n. 24320 del 24 giugno 2010; Agenzia del demanio, Circ. n. 28104 del 26 luglio 2010; Agenzia del demanio, Circ. n. 33426 del 17 settembre 2010).

¹⁹ Per un approfondimento sui contenuti del decreto legislativo sull'ordinamento di Roma Capitale si veda A. STERPA, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, 2012.

Si segnala tuttavia che il Consiglio dei Ministri nella seduta del 18 gennaio 2013 ha approvato il testo del terzo decreto legislativo per l'attuazione della delega riferita a Roma Capitale, che consentirà tra l'altro l'erogazione diretta dei fondi per il trasporto pubblico locale (TPL).

c) Fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province.

Il terzo decreto legislativo di attuazione della legge sul federalismo fiscale (n. 216/2010) si compone di 8 articoli e 24 commi; è stato emanato in attuazione degli articoli 11, 12 e 13 della legge delega n. 42/2009, ed ha ad oggetto la determinazione del fabbisogno standard definito come l'indicatore che, coniugando efficienza ed efficacia, dovrà consentire la valutazione dell'azione pubblica.

I costi standard saranno poi determinati tenendo appunto conto dei fabbisogni standard individuati secondo le modalità previste dal decreto, nonché dei livelli essenziali da garantire con riferimento a ciascuna delle funzioni individuate, in via provvisoria, dal medesimo decreto.²⁰

Il decreto prevede 2 rinvii a successivi atti amministrativi, uno dei quali ancora non attuato; si segnala però che il Consiglio dei Ministri ha approvato il testo del D.P.C.M. recante adozione delle note metodologiche e i fabbisogni standard relativamente alle funzioni di polizia locale per quanto riguarda i comuni, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico con specifico riferimento ai servizi per il mercato del lavoro per quanto riguarda le province, su cui è stato espresso il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

In attuazione del decreto legislativo n. 216/2010, con l'articolo 6 comma 2, lett. b) del d.l. 13 maggio 2011 n. 70 e con i Decreti del Direttore delle finanze del 24 maggio 2011, del 21 febbraio del 4 maggio 2012, del 19 novembre 2012 e del 7 dicembre 2012, è stata avviata la procedura di raccolta dei dati.

d) Federalismo fiscale municipale.

Il decreto legislativo n. 23 del 2011 disciplina il rapporto economico tra lo Stato centrale e gli enti locali in modo che i Comuni abbiano la possibilità di ottenere nuove entrate attraverso forme di tassazione versate e trattenute in loco. È stato emanato in attuazione degli articoli 11, 12, 25, 26 della legge delega, prevede 14 articoli e 61 commi e contiene 12 rinvii a successivi provvedimenti.²¹

In attuazione del decreto legislativo sono stati approvati i seguenti provvedimenti di attuazione: Decreto del Ministro dell'Interno 4 maggio 2012, recante "Fondo sperimentale di

²⁰ Sulla individuazione dei fabbisogni e dei costi standard, e più in generale sulla nozione di standard per la tutela dei diritti, si veda E. GRIGLIO, *Le Regioni e i diritti sociali alla prova degli standard*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 447 e ss.

²¹ Per un approfondimento sui contenuti del decreto si rinvia a E. BUGLIONE, A. FILIPPETTI, *Le recenti disposizioni sul federalismo fiscale: prove di autonomia nella finanza locale in Comuni e Regioni*, in *Rivista telematica ISSIRFA, Sezione Studi in materia di finanze e tributi*, 2012, www.issirfa.cnr.it.

riequilibrio ai comuni delle regioni ordinario, per l'anno 2012"; D.P.C.M. 13 giugno 2012, recante "Determinazione della percentuale di compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto spettante ai comuni delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2012, in attuazione dell'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23"; D.P.C.M. 17 giugno 2011, recante "Disposizioni attuative degli articoli 2, comma 4, e 14, comma 10, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, in materia di attribuzioni ai Comuni delle regioni a statuto ordinario della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto per l'anno 2011"; Decreto del Ministro dell'Interno 21 giugno 2011, recante "Riduzione dei trasferimenti erariali (art. 2, comma 8, del Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23)"; Decreto del Ministro dell'Interno 21 giugno 2011, recante "fondo sperimentale di riequilibrio (art. 2, comma 7, del Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23)"; Decreto del Ministero dell'Economia e Finanze 26 novembre 2010, recante "Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"; Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 15 luglio 2011, in attuazione dell'articolo 2 comma 10 del decreto; Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 30 dicembre 2011, in attuazione dell'articolo 2 comma 6 del decreto; Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 30 ottobre 2012, in attuazione dell'articolo 9 comma 6 del decreto; Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 8 marzo 2013, recante "Attuazione dell'articolo 2, comma 10, lettera b), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, in materia di federalismo fiscale municipale"; è stata altresì emanata la Circolare dell'Agenzia delle entrate del 7 aprile 2011 sulla modalità di esercizio dell'opzione per l'applicazione del regime della cedolare secca e sulle modalità di versamento dell'imposta, in attuazione dell'articolo 3, comma 4, del decreto.²²

Manca l'attuazione del rinvio di cui all'articolo 2, comma 8, ultimo periodo, che affida ad un Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'incremento della quota di gettito della cedolare secca devoluta ai comuni in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di riduzione. Il termine di attuazione previsto dalla norma richiamata non è ancora scaduto, in quanto si prevede che la modifica della quota di gettito della cedolare secca possa essere decisa "dopo il 2012".

Manca altresì l'attuazione dell'articolo 2, comma 9, con cui si prevede la possibilità di modificare le aliquote e le quote di alcune imposte da attribuire ai comuni, nonché degli articoli 6, comma 1, e 11, comma 2.

Ad oggi risulta decorso inutilmente solo il termine per l'attuazione dell'articolo 6, comma 1, del decreto (31 ottobre 2011) riferito alla revisione dell'imposta di scopo.

e) Autonomia tributaria di regioni e province e costi standard nel settore sanitario.

Il decreto legislativo n. 68/2011 si compone di 5 capi, 41 articoli e 154 commi.

²² Si segnala inoltre l'articolo 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 21 dicembre 2011 n. 214, che ha anticipato in via sperimentale l'istituzione dell'imposta municipale propria (IMU), di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 23/2011.

In attuazione degli articoli 2 (commi 2, lett. f, e 6), 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 18, 20 (comma 1), 21 e 23 (comma 6) della legge delega interviene con riferimento al fisco regionale, al fisco provinciale ed ai costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: contiene infatti le linee guida per l'attuazione della compartecipazione degli enti locali all'Irpef, all'Irap e all'Iva; rivede i meccanismi delle addizionali e regola i principi entro cui potranno essere istituite le nuove tasse di scopo da parte di province e città metropolitane.

Prevede, inoltre, che il fabbisogno standard del settore sanitario sia determinato in coerenza con il quadro macroeconomico e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi a livello comunitario, distinguendo la quota destinata alle province e regioni autonome.²³

In attuazione del decreto, che contiene 29 rinvii a provvedimenti successivi, risultano approvati i seguenti atti: D.P.C.M. del 12 aprile 2012, recante "Soppressione dei trasferimenti erariali alle province" (attuazione dell'articolo 18, comma 3); D.P.C.M. del 10 luglio 2012, recante "Determinazione dell'aliquota della compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche delle province e delle regioni a statuto ordinario, in attuazione dell'articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68" (attuazione dell'articolo 18, comma 1); Decreto Dir. Gen. Finanze 3 giugno 2011 (attuazione dell'articolo 17, comma 2); Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 29 dicembre 2011, prot. n. 178484/2011 (attuazione dell'articolo 17, comma 3); Decreto del Ministro dell'Economia del 30 dicembre 2011 (attuazione dell'articolo 18, comma 5); Decreto del Ministero dell'Interno del 4 maggio 2012 (attuazione dell'articolo 21, comma 3); Decreto del Ministero dell'Interno del 23 dicembre 2012 (attuazione dell'articolo 21, comma 3).

Con riferimento ai rinvii privi di attuazione, risulta decorso il termine indicato dal decreto per i provvedimenti di cui agli articoli 2 (comma 1) relativo alla rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF delle regioni ordinarie, 7 (comma 2) relativo all'individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere, 17 (comma 6) in materia di imposta provinciale di trascrizione, 20 (comma 2) in materia di disciplina dell'imposta di scopo provinciale, 24 (comma 6) in materia di imposta di scopo della città metropolitana, 35 (comma 2) riferito all'insediamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, 39 (comma 4) relativo all'istituzione di un tavolo di confronto tra il Governo e le regioni a statuto ordinario presso la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome.

Sebbene si tratti di un provvedimento non strettamente attinente al federalismo fiscale, ma comunque riferito all'attuazione del decreto legislativo n. 68/2011, si segnala infine che il Consiglio dei Ministri, nella giornata di martedì 11 dicembre 2012 ha approvato il D.P.C.M. sulla definizione dei criteri di qualità della sanità regionale, su cui però non è stata raggiunta l'intesa in Conferenza.

²³ Per un approfondimento su federalismo fiscale e sanità si rinvia a R. BALDUZZI, *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, Bologna, 2012; sul tema si veda inoltre N. VICECONTE, *L'Evoluzione del sistema di finanziamento del servizio sanitario nazionale tra federalismo "promesso" ed esigenze di bilancio*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 609 e ss.

f) Risorse aggiuntive ed interventi speciali.

Il decreto legislativo n. 88/2011 disciplina la destinazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali, in attuazione dell'articolo 16 della legge sul federalismo fiscale; si compone di 8 articoli e 24 commi e non prevede ulteriori interventi di attuazione.

Il decreto attuativo individua nel Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), ridenominato Fondo per lo sviluppo e la coesione, lo strumento per la rimozione di squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese.

g) Armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di regioni ed enti locali.

Il decreto legislativo n. 118/2011, emanato in attuazione degli articoli 1 e 2 (comma 6) della legge n. 42/2009, ha ad oggetto una serie di disposizioni finalizzate a rendere omogenei e confrontabili tra loro i bilanci degli enti territoriali, ivi compresi i conti del settore sanitario, anche ai fini del consolidamento con i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

È un decreto particolarmente complesso, articolato in 3 Titoli, con 38 articoli, 105 commi ed allegati di cui il I a sua volta con 18 articoli; prevede 10 rinvii a successivi provvedimenti, molti dei quali non attuati.

Più precisamente, sono stati emanati i seguenti provvedimenti attuativi di alcune delle disposizioni del decreto: D.P.C.M. del 28 dicembre 2011, "Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" (attuazione dell'articolo 36 del decreto); D.P.C.M. del 28 dicembre 2011, "Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" (attuazione dell'articolo 36 del decreto); D.P.C.M. del 25 maggio 2012 (pubblicato sulla G.U. n. 129 del 5.6.2012), "Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" (attuazione dell'articolo 36 del decreto); Decreto del Ministro dell'Economia e Finanze del 13 luglio 2012, "Esclusione dalla sperimentazione prevista dall'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118" (attuazione dell'articolo 36 del decreto).

Con riferimento ai rinvii privi di attuazione, risulta decorso il termine indicato dal decreto per la definizione delle modalità di sperimentazione riguardanti la previsione di un ulteriore bilancio consolidato che comprenda i soggetti controllati dalle Regioni e dalle ASL, previsto dall'articolo 32, comma 3.

h) Meccanismi sanzionatori e premiali per regioni, province e comuni.

Il decreto legislativo n. 149/2011, in attuazione degli articoli 2, 17, 25 e 26 della legge sul federalismo fiscale, disciplina i meccanismi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei

servizi offerti e assetti finanziari positivi, nonché quelli sanzionatori nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari. Introduce il “fallimento politico” nei confronti dei rappresentanti istituzionali ritenuti responsabili del dissesto del proprio ente (Regioni, Province, Comuni) e istituisce meccanismi di *governance* degli enti territoriali dettando principi e obiettivi organizzativi.²⁴

È strutturato in 3 Capi, con 16 articoli e 48 commi; nel testo vigente, prevede 8 rinvii a successivi provvedimenti di attuazione, tra cui si segnala la definizione dello schema tipo per la redazione della relazione di fine legislatura, per le Regioni, e di fine mandato per province e comuni, l'individuazione delle forme premiali per le Regioni che istituiscano una Centrale regionale per gli acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi, il riordino della disciplina in materia di oneri e obblighi informativi a carico di comuni, province, città metropolitane nei confronti delle pubbliche amministrazioni statali.

Non risulta alcun provvedimento di attuazione.

4. Federalismo fiscale e gestione della crisi: la valorizzazione del sistema delle autonomie per una gestione efficiente delle risorse disponibili

Il modello di federalismo fiscale delineato dalla legge delega n. 42/2009 non risulta ancora attuato: il procedimento per l'attuazione della legge delega, sebbene siano stati adottati quasi tutti i provvedimenti ivi previsti, è ancora *in itinere* in quanto i decreti attuativi, come ampiamente illustrato, contengono a loro volta numerosi rinvii a successivi provvedimenti, molti dei quali riferiti proprio agli elementi essenziali del federalismo fiscale.

La realizzazione definitiva del modello, per le ragioni illustrate sin qui, si rivela ancora particolarmente complessa.

Allo stato attuale, i dati analizzati in questa sede, evidenziano che mancano ancora molti dei provvedimenti previsti dai decreti di attuazione per l'effettiva operatività del federalismo fiscale; restano da adottare altresì i decreti legislativi integrativi e correttivi di quelli approvati sino ad ora per rimuovere le principali problematiche applicative e per assicurare l'omogeneità della normativa in materia, compromessa per effetto della legislazione di reazione alla crisi economica internazionale.

La fine della XVI legislatura consente una riflessione complessiva per l'individuazione di una strategia per la definizione dei prossimi interventi di attuazione del sistema del federalismo fiscale e, più in generale, per l'armonizzazione della legislazione in materia di relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo.

Al problema di completare l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, funzionale alla definitiva realizzazione del modello di regionalismo delineato dal legislatore costituzionale

²⁴ Per un approfondimento sui contenuti si veda E. JORIO, *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato “sanzioni e premialità”*, in *federalismi.it*, 2010, n. 23, p. 1 e ss.; si veda anche F. LOSURDO, *Il difficile bilanciamento tra autonomia e responsabilità: profili politico-costituzionali del decreto “premi e sanzioni”*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, pp. 671 e ss.

ormai da oltre un decennio, si è aggiunto quello di varare interventi incisivi per il contenimento della spesa pubblica che passano, necessariamente, per la razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa dello Stato (e in senso più ampio dello Stato apparato) in maniera coerente rispetto all'evoluzione del processo di decentramento delle funzioni a livello territoriale.

Con particolare riferimento alla piena realizzazione del sistema di federalismo fiscale delineato dalla legge delega manca l'adozione di molti dei provvedimenti amministrativi previsti dai decreti legislativi di attuazione (circa 70), con particolare riferimento a quelli in materia di coordinamento della finanza pubblica e di determinazione di costi e fabbisogni standard, nonché dei livelli essenziali delle prestazioni (ovvero degli elementi fondamentali del sistema della legge delega).²⁵

Più in generale, si rendono altresì necessari diversi interventi per ridare organicità al sistema delle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed enti locali, compromesso dalle sovrapposizioni della legislazione "di emergenza" che ha marciato in senso contrario al modello in via di definizione, realizzando una ricentralizzazione del sistema della finanza pubblica per fronteggiare la crisi economica internazionale.

Come noto, nell'ultimo periodo della XVI legislatura sono stati varati provvedimenti che hanno interessato diverse materie riconducibili al federalismo fiscale, tra cui la disciplina di province e città metropolitane, il sistema della finanza comunale (ad esempio con la tesoreria unica) nonché il sistema dei meccanismi premiali e sanzionatori, dando luogo ad una sovrapposizione di due modelli in contrasto: il decentramento della legge delega ed il neocentralismo della legislazione "di emergenza"; inoltre, è stata azzerata la perequazione territoriale.

In altre parole, per la gestione della crisi si è ritenuto necessario accentrare la gestione del sistema finanziario, provocando in via di prassi una "deviazione" dal percorso di attuazione del federalismo fiscale, con conseguente incertezza nella definizione del modello italiano.

In tale contesto, si avverte la necessità di un intervento di riordino del sistema al fine di dare organicità a tutta la riforma come richiesto giustamente dal sistema regionale.²⁶

La via maestra sarebbe quella di realizzare compiutamente il modello delineato dalla legge n. 42/2009, ispirato tra l'altro, anche dall'esigenza di assicurare un maggiore controllo della spesa pubblica; tuttavia, la realizzazione del federalismo fiscale, pure urgente come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, presupporrebbe (indispensabilmente) importanti interventi perequativi per la rimozione degli squilibri infrastrutturali esistenti tra i territori con conseguenti costi difficilmente sostenibili nel contesto attuale.

²⁵ Le priorità di intervento per l'attuazione del federalismo fiscale sono individuate nella *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009*, approvata dalla COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE nella seduta del 22 gennaio 2013, rinvenibile sul sito internet www.senato.it che evidenzia altresì le specifiche questioni da affrontare nella XVII legislatura al Capitolo 6, rubricato proprio "Le questioni da affrontare. Considerazioni per la XVII legislatura".

²⁶ Si veda in particolare il Documento approvato dalla CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME il 22 febbraio 2012, *Valutazioni sullo stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (12/19/CR05/C2)*, rinvenibile sul sito internet www.regioni.it.



Nell'impossibilità di perseguire la strada maestra, che non deve però essere dimenticata, sembra comunque possibile preferire alla strategia del neo-centralismo un diverso approccio basato proprio sulla razionalizzazione della struttura organizzativa dello Stato: si registra infatti un'anacronistica sovrapposizione di funzioni a livello statale e regionale che provoca il paradossale effetto di duplicazione dei costi.²⁷

Più precisamente, pur in presenza di un livello di decentramento della spesa pubblica pari a circa 1/3 del totale, non si registra una simmetrica diminuzione della spesa statale; in altre parole, la spesa dello Stato appare sostanzialmente invariata pure a seguito del trasferimento delle funzioni al livello regionale e locale.²⁸

In attesa di un auspicabile intervento strutturale per la definitiva realizzazione del modello di regionalismo, nell'ambito di una revisione organica del sistema delle autonomie, occorrerebbe affrontare il rapporto tra spesa statale e spesa regionale, contestualmente alla individuazione delle funzioni di ciascun livello di governo, avviando una riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato nel solco già tracciato che consentirebbe anche di risolvere le problematiche aperte dagli interventi di centralizzazione dell'ultimo periodo.

²⁷ Il fenomeno è analizzato in maniera approfondita, nel contesto dell'individuazione delle strategie di risposta alla crisi economica internazionale, in S. MANGIAMELI, "La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme", in M. CARABBA E A. CLARONI, *Piccolo codice del federalismo*, Roma, 2012, p. 49 e ss., cui si rinvia anche per l'analisi del ruolo che potrebbe giocare il sistema regionale per il contenimento della crisi.

²⁸ Per un'analisi dell'andamento della spesa pubblica statale e regionale, anche con riferimento ad alcuni Paesi europei, si veda A. FILIPPETTI, *Federalismo fiscale in tempo di crisi*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, Il Sole 24 ore, Milano, 2013, p. 45 e ss.