



Consiglio delle Autonomie locali del Lazio

IN COLLABORAZIONE CON



Anci Lazio

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI DOPO LA LEGGE SUL FEDERALISMO FISCALE

ATTI DEL CONVEGNO

DEL 1 MARZO 2010 - ROMA



La presente pubblicazione è stata
curata dalla struttura di supporto
al Consigli delle autonomie locali
Dirigente Luigi Lupo

Maggio 2010

INDICE

INTRODUZIONE

Antonio D'Atena, PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA, "TOR VERGATA"	PAG. 7
--	--------

INTERVENTI ISTITUZIONALI

Nicola Riccardelli, VICE PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL LAZIO	pag. 11
--	---------

Fabio Fiorillo, PRESIDENTE ANCI LAZIO	pag. 13
---	---------

RELAZIONI

Gian Candido De Martin, PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA, LUISS "GUIDO CARLI" <i>"Il problema delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali, alla luce della legge n. 42 del 2009"</i>	pag. 15
---	---------

Enrico Buglione, DIRIGENTE DI RICERCA DELL' ISSIRFA-CNR "MASSIMO SEVERO GIANNINI" <i>"La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali"</i>	pag. 22
--	---------

Guido Meloni, PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE <i>"Roma Capitale e il sistema delle Autonomie territoriali del Lazio"</i>	pag. 30
---	---------

INTERVENTI

Antonio Ferrara, PRIMO RICERCATORE DELL' ISSIRFA-CNR "MASSIMO SEVERO GIANNINI"	pag. 35
--	---------

Edoardo Giardino,
PROFESSORE DELLA LIBERA UNIVERSITÀ MARIA SANTISSIMA ASSUNTA
LUMSA - DI ROMA pag. 39

Paolo Liberati,
PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "ROMA TRE" pag. 43

Vincenzo Santantonio,
DIRIGENTE DI RICERCA DELL' ISSIRFA-CNR "MASSIMO SEVERO GIANNINI" pag. 48

Pietro Selicato,
PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "LA SAPIENZA" pag. 52

Alessandro Sterpa,
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "LA SAPIENZA" pag. 55

CONCLUSIONI

Beniamino Caravita di Toritto,
PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "LA SAPIENZA" pag. 59

PRESENTAZIONE

Questa pubblicazione racchiude gli atti del Convegno, organizzato dal Consiglio delle autonomie locali del Lazio con la collaborazione dell' ANCI Lazio, che si è tenuto a Roma il 1° marzo 2010, cui hanno partecipato illustri docenti e studiosi.

L'oggetto della discussione rappresenta senz'altro uno dei temi istituzionali più stimolanti, sul quale si sono riversate aspettative ma anche preoccupazioni, e su cui si è più soffermato l'interesse non solo degli addetti ai lavori.

La legge 42 del 2009, che dichiaratamente si propone quale strumento normativo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, è stata approvata a seguito di un iter parlamentare indubbiamente celere – appena sei mesi dal momento dell'assegnazione del disegno di legge governativo alle commissioni riunite del Senato, a quello della sua definitiva approvazione da parte dello stesso Senato della Repubblica. Ciò nonostante, nel corso dell'esame parlamentare vi è stato un ampio coinvolgimento, attraverso apposite audizioni, dei rappresentanti della Conferenza nonché di quelli delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome, delle Associazioni degli Enti locali, delle organizzazioni di categoria sindacali ed imprenditoriali.

Sono così state gettate le basi, a distanza di circa otto anni dal varo della riforma del Titolo V della Costituzione ed a seguito anche di sollecitazioni espresse dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, per realizzare un percorso che, attraverso la definizione degli ambiti di autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti territoriali a carattere locale, consenta al nuovo sistema delle Autonomie prefigurato dal Legislatore costituzionale del 2001 di esprimere le proprie potenzialità.

Non sono mancate, sia nella fase della discussione del testo normativo sia in quella successiva all'approvazione del provvedimento, le voci di coloro che hanno espresso, per diversi aspetti, valutazioni, se non critiche, quanto meno prudenti nel giudizio complessivo sull'operazione effettuata. Alcune di tali valutazioni hanno riguardato la scelta di avvalersi della legge-delega anziché di quella ordinaria; altre, la genericità e la molteplicità dei principi ivi espressi; altre ancora hanno posto in rilievo il fatto che a tutt'oggi non sia ancora stato varato il nuovo Codice delle autonomie, e che quindi manchino i presupposti, in assenza di una definizione puntuale delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione, per procedere all'attuazione del cosiddetto “federalismo fiscale”.

Negli atti del Convegno riportati nella presente pubblicazione sono esaminati diversi aspetti che la legge 42 del 2009 affronta, compreso quello riguardante la disciplina transitoria dettata per le Città metropolitane e per Roma Capitale.

Si rivolge un sentito ringraziamento a tutti gli attori del Convegno, ed in particolare al Prof. Antonio D'Atena che ha presieduto ed introdotto i lavori ed al Prof. Beniamino Caravita di Toritto che ne ha tracciate le conclusioni.



Antonio D'Atena

PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "TOR VERGATA"

Inanzitutto saluto il pubblico che è qui presente. L'incontro odierno, organizzato dal Consiglio delle Autonomie locali del Lazio - CAL Lazio - e dall'ANCI Lazio, si inserisce in un rapporto di collaborazione tra lo stesso CAL Lazio e due Istituti di ricerca. Il primo di essi è l'Istituto di Studio sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie «Massimo Severo Giannini» del CNR, che ho in questo momento l'onore di rappresentare; il secondo è l'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo, diretto dal professor Beniamino Caravita di Toritto, che chiuderà i nostri lavori.

Il tema che affronteremo nel corso del convegno è di importanza cruciale e di particolare attualità: il sistema delle autonomie locali dopo la legge sul federalismo fiscale, la n. 42 del 2009.

Come avrete constatato dal programma, sia le relazioni, sia la tavola rotonda prevedono che vengano affrontati gli aspetti più rilevanti di questa tematica.

Mi limiterò ad alcune osservazioni molto generali a carattere introduttivo, come vuole la funzione che mi è stata assegnata. Prenderei le mosse da un primo dato di fatto. Nell'opinione comune, oppure – se ci si vuole esprimere così – nella vulgata

corrente, il federalismo fiscale non è un aspetto del federalismo, ma è il federalismo stesso. In pratica, vi è una tendenziale identificazione del federalismo con il federalismo fiscale.

Ho avuto occasione, recentemente, di scorrere i titoli giornalistici dedicati al varo della legge sul federalismo fiscale, la n. 42 del 2009. Leggendoli, la mia impressione trova piena conferma, poiché essi recano: «Primo sì al federalismo»; «Federalismo: ultimo *round*», con riferimento al crescendo del processo di approvazione della legge; «Federalismo: pronti allo sprint finale»; «Federalismo al traguardo»; «Il Federalismo è legge». L'idea sottesa a questi titoli è che il federalismo nascesse allora, non con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Da un punto di vista tecnico, è evidente che l'idea è molto discutibile. Personalmente, non credo che, con riferimento all'assetto istituzionale delineato dalla riforma costituzionale del 2001, si possa affermare che l'Italia sia diventata uno Stato federale. Tuttavia, quand'anche questo fosse avvenuto, il federalismo sarebbe nato allora, per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale, non di una legge attuativa. L'errore si spiega, anche se a mio modo di

vedere non si giustifica, per il nesso strettissimo che intercorre tra il federalismo e più in generale, in maniera più comprensiva, tra i sistemi con forme di autonomia politica a base territoriale e il finanziamento delle funzioni.

L'osservazione che si può fare è di una ovvietà addirittura lapalissiana: la quantità e la manovrabilità delle risorse da parte dell'ente condizionano tutte le competenze di cui l'ente è titolare. Riporto in merito un solo esempio. Una Regione oggi potrebbe voler assicurare l'assistenza domiciliare agli anziani. In base alle proprie competenze legislative, sarebbe possibile adottare tale scelta che, tuttavia, è condizionata dalle risorse. Se le risorse non ci sono, questa scelta è preclusa. Ciò significa che la stessa autonomia politica della Regione, che trova la sua massima espressione nelle competenze legislative, è condizionata dalla voce finanza, dalla disponibilità delle risorse e, aggiungerei, dalla manovrabilità delle stesse.

Se ad esempio le risorse sono assegnate con rigidi vincoli di destinazione, anche questi ultimi influiscono sullo spessore dell'autonomia politica.

Vorrei sottolineare un ulteriore e centrale aspetto della questione, quello del prelievo fiscale che, tra l'altro, si lega anche al concetto di democrazia.

Per rendersene conto è sufficiente ricordare la formula all'insegna della quale è nata la guerra di indipendenza americana, dalla quale poi si è avviato il processo – attraverso l'emancipazione delle 13 ex colonie, fino ad arrivare alla costituzione degli Stati Uniti d'America – da cui è nato il primo Stato federale del mondo.

Il motto era il seguente: «*No taxation without representation*». I coloni americani negavano la legittimità di un'imposta determinata dal Parlamento di Westminster, nel quale non erano rappresentati. L'idea

centrale, che poi diventa un concetto fondante del costituzionalismo moderno, è che tutti gli interventi sulle risorse economiche dei cittadini, e più in generale gli interventi sulla libertà dei cittadini, debbano essere decisi dai rappresentanti.

Quindi, l'imposizione – quando si tratta di imposizione fiscale – assume i caratteri di una autoimposizione. Questa, tra l'altro, com'è noto, è la *ratio* della riserva di legge in materia di prestazioni imposte, personali e patrimoniali, di cui all'articolo 23 della Costituzione, che è un'espressione costituzionale del principio *no taxation without representation*. La formula tuttavia dice molto di più; un di più che si coglie con chiarezza se la formula viene rovesciata, se anziché dire *no taxation without representation*, si dice *no representation without taxation*.

A che cosa si allude in questo modo? Al nesso che lega le istanze democratico-rappresentative al prelievo fiscale. Il prelievo fiscale che un ente esercita nei confronti della collettività sottostante stimola una vigilanza democratica, da parte della collettività stessa, che in difetto di questo prelievo non vi sarebbe.

Una *representation without taxation* è espressione quindi di una democrazia che, per quanto riguarda il circuito della responsabilità, o come si usa dire oggi dell'*accountability*, risulta mutilata.

Questa seconda prospettiva è molto importante ed è stata al centro della riflessione e della elaborazione italiana sui temi della finanza degli Enti territoriali, finanza regionale e finanza locale.

Posso ricordare degli studi che ormai risalgono a tanti anni fa, pubblicati tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80, tutti costruiti su questo rapporto tra la rappresentanza politica e il potere impositivo. Faccio qualche nome: Franco Gallo, Augusto Barbera, Franco Bassanini. D'altra

parte, non possiamo dimenticare un importante documento politico di quegli anni: il rapporto Aniasi del 1985. La prospettiva assunta da questi studi era fortemente critica nei confronti dell'esistente. Fino agli anni '90 – riferisco dati non miei, ma di Buglione, quindi garantiti da questo punto di vista – i tributi che allora erano propri delle Regioni, ossia il cui gettito era attribuito alle Regioni, coprivano il 6,2% delle entrate correnti. Le entrate libere, cioè senza vincolo di destinazione, arrivavano al 30%.

Praticamente, le Regioni erano prive di autonomia finanziaria. Le decisioni che potevano adottare in quest'ambito erano molto modeste.

La situazione, com'è noto, si è evoluta. Alla fine degli anni '90 una legislazione ha elevato le entrate libere delle Regioni portandole al 60%, ma non è questo che voglio ricordare.

Voglio invece considerare un aspetto. Quando fa la sua apparizione la riforma del Titolo V della Costituzione, il nuovo articolo 119 si pone in continuità con la riflessione sul rapporto tra imposizione, federalismo fiscale e democrazia.

Vi fornisco qualche dato sulla trasfigurazione dei tributi propri.

In passato, non esisteva una nozione costituzionale relativa ai tributi propri. La Costituzione, infatti nominava la categoria, senza tuttavia stabilire in che cosa questa dovesse consistere. Ad ogni modo, secondo la nozione corrente, erano tributi il cui gettito era devoluto alle Regioni, quindi anche tributi istituiti con legge statale.

Dopo la riforma, i tributi propri diventano un'altra cosa. Debbono essere stabiliti ed applicati dagli enti territoriali. La Corte costituzionale ci chiarisce che sono tributi statuiti dall'ente territoriale, dalla Regione, dal Comune, dalla Provincia.

L'intento di responsabilizzare gli Enti ter-

ritoriali, proprio attraverso la manovra finanziaria nei confronti delle rispettive popolazioni, innesca tra l'altro delle dinamiche virtuose. È noto, infatti, che in mancanza della responsabilità nei confronti degli amministrati, per difetto di ambito decisionale proprio da parte dell'ente, la spesa pubblica è destinata a crescere. È per questo motivo che parlo di processi virtuosi. Traspare, dunque, con tutta chiarezza l'intento di responsabilizzazione da una pluralità di disposizioni. Penso, ad esempio, alla disposizione secondo cui – al comma quarto dell'articolo 119 – l'integrale finanziamento deve gravare sui tributi e sulle entrate proprie, cioè sulle voci di entrata di cui l'ente dispone, oltre che sulla compartecipazione al gettito di tributi prelevati sul territorio. Nella stessa linea di responsabilizzazione, si pone il comma 6 che reca: «I prestiti eventualmente contratti dall'ente non debbono essere garantiti dallo Stato». Questo significa che gli organi sono responsabilizzati nei confronti delle popolazioni, le quali sono chiamate a sostenere i costi della decisione dell'indebitamento.

Analoghe considerazioni possono valere per i vincoli disposti per il cosiddetto fondo perequativo, al quale possono attingere soltanto i territori con minore capacità fiscale per abitante. In sostanza, si lega la questione ad un dato oggettivo. Si vuole evitare che un ente territoriale sia piuttosto blando con la propria leva fiscale, anche per guadagnare benemerenzze nei confronti della popolazione, facendo gravare però il costo delle proprie funzioni sulla popolazione di altri territori.

È inutile dire che non è questa la sede per procedere a una completa esegesi dell'articolo 119 della Costituzione. Siamo nell'ambito di un'introduzione che deve essere breve. Tuttavia, ci sono due particolarità della nuova disciplina costituzionale che conviene richiamare, anche perché sono

centrali nella prospettiva del nostro convegno sulla legge di attuazione dell'articolo 119. La prima particolarità che voglio evidenziare è l'estensione agli enti locali della disciplina della finanza dettata per le Regioni; la seconda è il ruolo centrale della legislazione attuativa. L'equiparazione degli enti locali alle Regioni è una novità. La vecchia disciplina costituzionale voleva essere una garanzia, peraltro non fortissima, dell'autonomia finanziaria delle Regioni e non prevedeva analoga garanzia nei confronti degli enti locali.

Oggi l'equiparazione è pressoché piena. Tutte le disposizioni si riferiscono ai seguenti soggetti: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Tutto ciò si inquadra, tra l'altro, in una scelta molto generale, strategica, che è resa trasparente dall'articolo 114, primo comma, il quale non reca più, come recitava la norma di cui ha preso il posto: «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», ma «la Repubblica è costituita» e di qui parte tutta la filiera degli Enti territoriali, comprendendo in essi anche lo Stato.

Su queste basi si è parlato ad esempio – mi riferisco a Marco Olivetti – di uno Stato policentrico delle autonomie, non di uno Stato regionale *tout court*, ma di uno Stato in cui viene dato anche un particolare rilievo alle autonomie locali. L'equiparazione tuttavia non è, né può essere, totale per una ragione molto semplice: in materia di prestazioni imposte vige una riserva di legge, di cui all'articolo 23 e gli enti locali non dispongono dello strumento legislativo. In questo caso, quindi, è necessaria l'intermediazione di un legislatore. È necessaria la legge, per poter attivare un potere impositivo dell'ente locale.

Concludo sul secondo punto, relativo al ruolo centrale della disciplina attuativa, svolgendo un'osservazione molto semplice. La potestà normativa, legislativa, regionale

in materia tributaria è una competenza di tipo concorrente.

Nella vecchia disciplina non era chiaro di che cosa si trattasse; oggi lo chiarisce la Costituzione. Si tratta, dunque, della competenza in virtù della quale allo Stato spetta l'apposizione dei principi fondamentali e alle Regioni la fissazione delle norme di dettaglio. Tuttavia, è una competenza concorrente *sui generis*, con una particolarità. La legge-cornice non può essere sostituita dai principi impliciti. Quindi, è necessario che ci sia.

Ho sempre coltivato questa convinzione e sono rimasto confortato dal fatto che in buona sostanza, sia pure non al 100%, trova la condivisione della Corte costituzionale. È questa la ragione per cui la legge alla quale è dedicato il nostro convegno, la n. 42, costituisce un adempimento imprescindibile che – se posso esprimermi così –, anche se in certi casi, essendo una legge di delega, ha un'efficacia differita, ha sbloccato la norma costituzionale, liberandone delle potenzialità. Tuttavia, se si passa alla legge, si passa a parlare dei temi del convegno e non è questo il mio compito.

A questo punto, dunque, chi introduce si tace.

Prego i nostri rappresentanti istituzionali, il Vicepresidente del CAL Lazio, Nicola Riccardelli, e il Presidente dell'ANCI Lazio, Fabio Fiorillo, di prendere la parola.

Nicola Riccardelli

VICEPRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI DEL LAZIO (CAL)

Buongiorno a tutti. Innanzitutto, porto i saluti e gli auguri di buon lavoro da parte del Presidente Zingaretti, che si scusa di non essere oggi presente, a causa di un non previsto ed improrogabile impegno, e da parte dell'intero Ufficio di Presidenza del Consiglio delle autonomie locali del Lazio.

Come Vicepresidente del Consiglio delle autonomie locali, ringrazio tutti i presenti per la partecipazione a questo convegno. Ringrazio il Presidente e i componenti degli organi direttivi dell'ANCI Lazio che hanno prestato una preziosa collaborazione per l'organizzazione dell'incontro di oggi. Ringrazio, in particolare, il professor D'Ate-
na che presiede il convegno, i relatori e tutti coloro che, a vario titolo, interverranno nel dibattito, oltre ovviamente al professor Caravita di Toritto che esporrà le conclusioni. Ringrazio le Autorità intervenute, i Sindaci e gli Amministratori locali presenti; ringrazio i dirigenti e i funzionari di diverse amministrazioni anch'essi presenti e particolarmente quelli provenienti da altre Regioni. Ringrazio, infine, tutti coloro che hanno lavorato per l'organizzazione dell'odierno convegno. A tutti voi rivolgo un caldo benvenuto.

Il convegno di oggi è il primo, mi auguro,

di una lunga serie di occasioni di confronto e di dibattito tra studiosi, esperti ed amministratori che il CAL ha in animo di organizzare. Il tema prescelto è quanto mai attuale. È fortemente sentito non solo dagli amministratori regionali e dagli enti locali – la qual cosa può apparire evidente – ma, credo, anche da parte di sempre più larghi settori dell'opinione pubblica.

Le questioni in gioco sono di straordinaria rilevanza ed attengono a principi cardine dell'ordinamento della Repubblica, quale il federalismo, ovvero – se la terminologia può risultare più gradita – un'estesa forma di forte e diffuso decentramento dell'attività amministrativa.

Del resto, nella sostanza si tratta di questo: della ripartizione delle risorse finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali; delle modalità attraverso le quali le Regioni e gli enti locali potranno disporre di un'effettiva capacità di decidere autonomamente l'imposizione di tributi e del modo attraverso cui potranno essere attivati i finanziamenti provenienti dal fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, soltanto per elencare alcuni degli aspetti toccati dalla riforma *in itinere*. Costituiscono elementi di vitale importanza, ai fini dell'attuazione del principio di sussidiarietà e

del livello qualitativo dei servizi da erogare alle comunità locali.

In questa prospettiva, non occorre dimenticare naturalmente – e questo vale per i residenti nel Lazio – il ruolo che Roma capitale sarà chiamata a rivestire, in ragione dei vasti ambiti di autonomia che l'articolo 24 della legge n. 42 del 2009 prefigura nei suoi confronti e degli effetti che tale operazione comporterà, sia in relazione ai poteri della Regione Lazio, sia nei confronti dei Comuni limitrofi.

La legge n. 42, come sappiamo, conferisce numerose deleghe al Governo che dovranno consentire l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Indubbiamente, l'Esecutivo nazionale disporrà di una cospicua dote di discrezionalità nel dare seguito ai principi e ai criteri generali dettati dalla legge in questione.

Va dato atto al legislatore statale di aver previsto una serie di procedure, nonché l'istituzione *ad hoc* di alcuni organismi che, se da un lato necessariamente comporteranno l'espletamento di una non certo breve sequenza di passaggi procedimentali, sotto altro aspetto dovrebbero consentire una concreta capacità da parte del Parlamento di vigilare e di incidere sulla formazione dei decreti delegati, nonché la possibilità da parte dei rappresentanti delle autonomie territoriali di far sentire la propria voce attraverso la partecipazione ai suddetti organismi.

Mi riferisco al Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali, formato da sei rappresentanti delle Regioni, due delle Province e quattro dei Comuni, che potrà esprimere pareri alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ed alla Commissione tecnica paritetica, di cui fanno parte quindici rappresentanti, per le informazioni necessarie per la predisposizione dei decreti delegati. Una volta che la riforma andrà a regime,

la sede istituzionale espressamente prevista dalla legge n. 42, ove le autonomie territoriali potranno e dovranno esporre e far valere le proprie esigenze, sarà quella della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che avrà, tra gli altri, il primario compito di definire gli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento.

Come tutti Voi, immagino, non posso che apprezzare alcuni enunciati della legge che fanno riferimento a valori e ad aspettative condivise: il rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale, quali valori che devono improntare la complessa operazione di riforma, e l'obiettivo di non aumentare la pressione fiscale complessiva a carico del contribuente, quale aspettativa. La bontà o meno della riforma di cui ci occupiamo potrà essere in larga parte misurata in base al raggiungimento di tali obiettivi. Il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di rappresentanza degli enti locali, seguirà con estrema attenzione le varie fasi di attuazione della legge e non mancherà certamente di esprimere la propria posizione, in particolar modo ove dovessero evidenziarsi soluzioni e scelte che possano risultare penalizzanti per le comunità locali.

Nell'augurare a tutti voi una piacevole e proficua partecipazione ai lavori, rinnovo i miei saluti e quelli dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio delle autonomie locali, dandovi appuntamento, se la cosa sarà a voi gradita, ad una prossima iniziativa del CAL.

ANTONIO D'ATENA. Ringrazio il Vicepresidente del Consiglio delle autonomie locali del Lazio e do la parola al Presidente dell'ANCI Lazio.

Fabio Fiorillo

PRESIDENTE DELL'ANCI LAZIO

Buongiorno a tutti. Grazie per la disponibilità, grazie agli amici del CAL con i quali abbiamo voluto organizzare questa manifestazione.

Lancio subito una proposta. Questa mattina vedo la sala piena, soprattutto di giovani molto attenti. Ciò sta a significare che la manifestazione è sentita fortemente. Mi ritorna con forza questo segnale nel vedere dei giovani attenti che vogliono seguire la trattazione dell'argomento in esame. Ho deciso, dunque, di lanciare la proposta forse provocatoria, ma credo significativa, di decentrare queste iniziative sul territorio dell'intero Lazio.

Del resto, il CAL rappresenta il Consiglio delle autonomie locali, quindi l'universalità degli interessi da parte degli enti locali nei confronti del Consiglio regionale.

Come ANCI, rappresentiamo 378 comuni e abbiamo il compito di rappresentare l'universalità dei comuni del Lazio. Pertanto, penso che una proposta del genere potrebbe essere di grande interesse, perché senza dubbio tali notizie e tali argomenti saranno graditi nel territorio.

Porgo il saluto dell'Associazione dei Comuni del Lazio e lo faccio con grande piacere, perché mai come in questo momento era necessario fare il punto della situazione.

Probabilmente, sul tema del federalismo fiscale siamo ancora in una fase di lavoro. È ancora una pagina bianca sulla quale deve essere scritto molto, perché la legge n. 42 altro non è che la continuazione di quelle che erano state le cessioni da parte dello Stato centrale di una serie di competenze, prima con la legge Bassanini e poi con la riforma del Titolo V della Costituzione. Un Titolo V che, come ricordava bene il Professore, ha equiparato sostanzialmente Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, ponendoli tutti sullo stesso piano. A questo punto, si pone un problema. Oltre a un decentramento di questo tipo, è necessario anche un decentramento di tipo fiscale, che noi Comuni reclamiamo con forza perché rappresentiamo il governo di prossimità. Non c'è argomento che riguardi il cittadino che non venga in qualche modo filtrato, rapportato o consegnato al sindaco, all'amministratore della città.

Alcune volte i Comuni somigliano a un collo di bottiglia di tutti i problemi. Il cittadino non si preoccupa assolutamente di quelle che sono le competenze dell'ente locale, soprattutto il comune, ma è interessato a veder rappresentati e difesi i propri interessi di fronte a una situazione di emergenza. Allora, che cosa accade? Se è vero come è

vero che i Comuni hanno questo compito, è altresì vero che hanno la necessità di reclamare delle competenze maggiori. Queste ultime, tuttavia, non possono essere assolutamente delle deleghe trasferite successivamente ai comuni. Il trasferimento di competenze deve necessariamente trasformarsi in trasferimento di risorse umane ed economiche che debbono essere coniugate con un'autonomia impositiva che i comuni finora non hanno avuto.

Credo che il vero problema sia il seguente. Parliamo di capacità impositiva perché i Comuni hanno delle originalità, delle specificità dal punto di vista socioeconomico, dalle quali non si può prescindere. Ad esempio, come possiamo difendere i Comuni montani o i piccoli Comuni, quando poi dobbiamo partecipare per il 30% al costo dei trasporti?

Riporto degli esempi banali, per far comprendere quali sono le necessità che un sindaco si trova a dover affrontare. In una città di servizio, in una città universitaria come è possibile non porsi il problema di dare la massima possibilità ai cittadini e agli studenti di usufruire del servizio internet anche gratuitamente, come sta facendo la Provincia di Roma?

Credo che l'esistenza di queste specificità, originalità e necessità di imposizione tributaria debba essere concepita all'interno della legge, soprattutto attraverso i decreti ai quali la legge rimanda successivamente e sui quali noi vorremmo fare il nostro confronto.

In conclusione – il mio vuole essere un saluto, non voglio sottrarre a Voi e a me stesso gli interventi degli illustri relatori che ci hanno preceduto e che anche successivamente faranno sentire la loro voce –, credo che questo convegno sia opportuno anche per un ulteriore motivo. Ci troviamo, infatti, alla vigilia di una competizione elettorale importantissima, al rinnovo del governo regionale. In considerazione di ciò, ci siamo

permessi, come associazione dei Comuni, di elaborare un documento che sottoporremo ai candidati alla Presidenza della Regione, perché vogliamo conoscere il loro parere in merito ai rapporti con gli enti locali, per vedere se è possibile sottoscrivere una sorta di patto di unità d'azione, degli interessi dei Comuni, delle Province e soprattutto delle comunità locali che reclamano con forza questo tipo di rapporto.

Infine, faccio un'importante raccomandazione al prossimo Consiglio regionale – mi rivolgo agli amici del CAL, con i quali collaboriamo, e peraltro noi siamo componenti di questo organismo –, affinché non si sostituisca ad un centralismo dello Stato un centralismo regionale. Il problema si pone in questi termini, ossia nella preoccupazione di trovarsi di fronte a un centralismo regionale.

La Regione non deve più gestire, deve legiferare. Noi non rieleggiamo il Consiglio regionale del Lazio, ma il Parlamento regionale del Lazio. Pertanto, non andremo ad eleggere il Presidente della Giunta regionale, ma il Governatore del Lazio.

La Regione dovrà emanare leggi ordinarie e la gestione dovrà essere trasferita necessariamente ai Comuni e alle Province. Questa è la grande scommessa del terzo millennio e del prossimo mandato regionale. Su questo, come ANCI Lazio e come intero CAL mi auguro, dovremo necessariamente vigilare.

ANTONIO D'ATENA. Ringrazio il Presidente Fiorillo. Adesso passiamo alle relazioni, la prima delle quali è intitolata: «Il problema delle funzioni amministrative delle Regioni e degli Enti locali, alla luce della legge n. 42 del 2009».

Il relatore è il professor Gian Candido De Martin che può considerarsi, a buon diritto, un Maestro in questa materia. Non indulgo in enfasi verbali. Misuro le parole, così come ho fatto in questo caso.

Gian Candido De Martin

PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA, LUISS "GUIDO CARLI"

Il problema delle funzioni amministrative delle Regioni e degli Enti locali, alla luce della legge n. 42 del 2009

Nei venti minuti previsti per questo intervento in realtà non si possono che sviluppare alcuni brevi spunti di riflessione su un tema che, di per sé, richiederebbe certamente più spazio.

Vorrei fare innanzitutto due sintetiche premesse, per chiarire il motivo per il quale ho suggerito al professor D'Atena di inserire nel titolo della mia relazione la parola «*problema*», per cui si legge «*Il problema delle funzioni amministrative delle Regioni e degli Enti locali, alla luce della legge n. 42*». In effetti, si tratta di una questione del tutto aperta, del tutto problematica da due angoli visuali: da una parte, in rapporto al processo di attuazione o inattuazione della riforma del Titolo V; dall'altra, con riferimento soprattutto al metodo che si dovrebbe seguire per realizzare questo obiettivo impegnativo di sistema.

Quanto al primo profilo, va sottolineata la difficoltà di dar vita alla Repubblica policentrica delle autonomie o a quella che si può chiamare la via italiana al federalismo, se non ci si riferisce al modello dello Stato composto. Quel che è certo è che siamo di fronte a quasi un decennio di inattuazione delle previsioni costituzionali, con molte inerzie, con tentativi che non sono arrivati in porto, con molte contraddizioni nella

legislazione statale, che è infarcita di controriforme neocentralistiche e di veri e propri scippi o invasioni di campo rispetto a ciò che il dettato costituzionale prevederebbe in capo alle autonomie regionali e locali. Anche il 2009 è disseminato di interventi legislativi che, a vario titolo, incidono in modo scoordinato o opinabile su materie poi oggetto dello schema di disegno di legge governativo AC 3118 – la cosiddetta Carta delle autonomie – che dovrebbe essere il principale punto di riferimento, per certi versi, del processo di attuazione della riforma costituzionale, soprattutto per quanto riguarda le autonomie locali.

Lasciamo sullo sfondo, poi, l'altra questione – che non è certo trascurabile, ma che qui non possiamo trattare – dello svuotamento dell'amministrazione ordinaria che si sta progressivamente realizzando in questi anni, in virtù delle tante emergenze (vere o presunte) che finiscono per giustificare interventi di amministrazioni straordinarie o creazioni di commissari e quindi sottrazione di compiti e di funzioni alle sedi che dovrebbero essere proprie, anzitutto agli enti locali.

Lascio ugualmente sullo sfondo le dinamiche legate agli effetti della giurisprudenza co-

stituzionale, ossia all'ampia attività di supplenza che, di fronte all'inerzia del legislatore, è stata svolta in questi anni, talvolta in modo opinabile, dalla Corte costituzionale con sentenze che sembrano talora rimettere in discussione alcuni punti di riferimento che si penserebbero solidi nel disegno costituzionale. Il riferimento è soprattutto alla ben nota sentenza n. 303 del 2003, con gli effetti di sussidiarietà rovesciata ivi prefigurati.

Mi pare che si possa dire, in sostanza, che il primo aspetto problematico da considerare è legato al fatto che l'autonomia regionale e locale appare sempre più dipendente dal centro, ciò che è ancor più paradossale dopo una riforma che avrebbe dovuto potenziare le autonomie territoriali, a partire da quelle locali in base.

Il secondo aspetto problematico riguarda il metodo per il riassetto delle funzioni amministrative del sistema. Di fronte ai principi costituzionali, la questione che si pone è da dove partire per attuare correttamente e coerentemente il disegno costituzionale.

Da questo punto di vista, possiamo dire, in estrema sintesi, che mentre nella XIV e XV legislatura si è operato secondo un metodo che, almeno in linea di principio, può essere considerato sostanzialmente corretto – partendo dalla determinazione delle funzioni cosiddette fondamentali, previste dalla lettera p), del secondo comma, dell'articolo 117, per poi prefigurare le altre funzioni amministrative degli enti locali in base all'art. 118, e quindi risalire via via nel sistema a eventuali funzioni regionali o statali, affrontando poi il nodo del loro finanziamento ex art. 119 –, con la XVI legislatura si è rovesciato il percorso. La legge n. 42 del 2009 sul cd. federalismo fiscale, infatti, non parte dall'attuazione dell'articolo 117 e dell'articolo 118, ma ha l'obiettivo di attuare l'articolo 119.

Anche se in itinere il testo originario dello schema governativo è stato corretto inserendo qualche previsione riguardante l'assetto delle funzioni, in realtà questa legge delega non è che abbia molto chiarito il percorso. In ogni caso, tuttavia, ha fatto emergere la questione di un nesso corretto – ai sensi del quarto comma dell'art. 119 – tra la determinazione delle funzioni e la scelta sull'autonomia finanziaria propria di ciascun livello istituzionale del sistema. Di qui, quindi, il problema delle funzioni amministrative dopo la legge n. 42 sul cosiddetto federalismo fiscale. A maggior ragione, questo problema emerge tenendo conto che si è avuta – dopo l'approvazione di questa legge che ha goduto di un consenso abbastanza largo in Parlamento, sia pure a diverso titolo – la già ricordata iniziativa governativa della Carta delle autonomie, frutto di un laborioso iter preparatorio a tre tappe, in cui si è in larga misura ripristinata l'impostazione che nelle precedenti legislature aveva caratterizzato la legge n. 131 del 2003 e poi il disegno di legge n. 1464 del 2007, ambedue fondati sulla necessaria priorità della determinazione delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni amministrative, di comuni e province. Ma, proprio a fronte di questa correzione di rotta, appare ancora più incomprensibile che la proposta governativa 3118 sulla Carta delle autonomie sia del tutto disgiunta dalla l. 42, che non viene neppure menzionata.

Vi è quindi un totale scollamento tra una legge (la n. 42), che prefigura una serie di deleghe per attuare l'articolo 119 – prefigurando incidentalmente alcuni obiettivi che riguardano le funzioni fondamentali, e le altre funzioni amministrative locali, nonché l'attuazione delle Città metropolitane e di Roma capitale – e questa proposta governativa più recente, finalizzata innanzitutto all'individuazione delle funzioni

fondamentali di Comuni e Province, nonché a tutta una serie di altri obiettivi che stanno dentro l'orizzonte di un'attuazione organica del Titolo V. A parte ogni valutazione critica sul contenuto di questa proposta n. 3118, certamente per molti versi opinabile, sul piano del metodo siamo comunque di fronte a una sfasatura incomprensibile.

Detto questo, che cosa aggiungere per cercare di cogliere i principali nodi pendenti? Il disegno costituzionale sull'amministrazione, come è noto, richiederebbe un radicale ripensamento dell'attuale allocazione delle funzioni amministrative. Si dovrebbero applicare i tre principi dell'articolo 118 (sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza), superando sia il parallelismo del vecchio articolo 118 della Costituzione, sia la stessa riforma Bassanini, e si dovrebbe mirare essenzialmente a realizzare il baricentro dell'amministrazione pubblica sul versante degli enti locali, anzitutto dei Comuni e poi delle Province, distinguendo le funzioni di base o i servizi alla persona di spettanza dell'ente di prossimità, e le funzioni di area vasta o servizi al territorio, che dovrebbero essere allocati essenzialmente nell'ente provinciale.

A fronte di questo assetto, si dovrebbe realizzare un netto ridimensionamento del ruolo amministrativo delle Regioni. Le Regioni, che si sono amministrativizzate fin dalla loro costituzione, in base sia ai trasferimenti di funzioni statali disposti con gli 11 decreti del 1972 sia a quelli previsti dal decreto 616 del 1977, non seguiti poi da deleghe organiche o riallocazioni a Comuni e Province, dovrebbero viceversa ora decentrarsi sul piano delle funzioni operative e riqualificarsi sul piano della funzione legislativa e programmatica, di coordinamento e di sostegno agli enti locali.

Da questo angolo visuale, quindi, l'obiettivo

dell'attuazione della riforma dovrebbe essere anzitutto quello di definire le funzioni fondamentali, secondo la lettera p) dell'articolo 117, e poi le altre funzioni amministrative locali. Le funzioni fondamentali, qualificate come quelle essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e il soddisfacimento dei bisogni primari, nonché per la tenuta e la coesione del sistema, dovrebbero tradursi in invarianti individuate a partire dalle funzioni storicamente svolte dai Comuni e dalle Province. Così prevedevano, d'altra parte, l'articolo 2 della legge n. 131/03 e il disegno di legge n. 1464 della XV legislatura.

Per le altre funzioni amministrative locali va invece tenuto presente quanto indicato all'articolo 118, che distingue tra funzioni proprie e conferite, alle quali si possono poi aggiungere le funzioni libere, ossia quelle auto-assunte dagli enti autonomi e gestite con proprie risorse.

L'individuazione di tutta questa serie di funzioni amministrative degli enti locali dovrebbe essere il presupposto per poter poi determinare le risorse finanziarie necessarie per il loro integrale esercizio, come stabilisce il quarto comma dell'articolo 119. Non si può, dunque, attuare l'articolo 119 se non è preventivamente chiaro il quadro delle funzioni spettanti a ciascun livello, siano esse fondamentali che proprie o conferite.

Al di là di questa esigenza, vi è poi un ulteriore elemento che dovrebbe caratterizzare l'attuazione del disegno costituzionale del Titolo V, ossia l'effetto di semplificazione istituzionale che dovrebbe derivare da una corretta attuazione del decentramento delle funzioni amministrative a Comuni, Province (o Città metropolitane), riconducendo agli enti autonomi territoriali le funzioni o i servizi ora frequentemente gestiti dal panorama composito di soggetti strumentali, dipendenti, monosettoriali creati dalle Re-

gioni o dagli enti locali, che svuotano sostanzialmente il principio della responsabilità istituzionale degli enti rappresentativi di comunità territoriale, concorrendo spesso a realizzare confusioni istituzionali e aumenti dei costi. L'obiettivo dovrebbe essere quello di un riordino radicale di questa pletera di organismi in larga misura da sopprimere o comunque da ridimensionare. In sostanza, una volta attuato correttamente il Titolo V, dal punto di vista della determinazione delle funzioni comunali, provinciali o metropolitane, l'effetto conseguente dovrebbe essere la messa in discussione di moltissimi degli enti strumentali attualmente esistenti, che spesso determinano scoordinamenti o invasioni di campo rispetto alle autonomie locali, tra l'altro rendendo evanescenti la responsabilità verso i cittadini.

E', d'altra parte, del tutto evidente come questa operazione di semplificazione dovrebbe essere di per sé razionalmente operata prima di attuare l'articolo 119. Ci troviamo, dunque, di fronte a una priorità che a maggior ragione dovrebbe indurre a percorrere un itinerario corretto per dare concretezza alla riforma costituzionale fondata sul sistema delle autonomie, a differenza di quanto avvenuto con la legge n. 42/09, frutto di un'operazione per così dire di "bandiera", quella del cosiddetto federalismo fiscale, che appare pieno di ambiguità, come ha già osservato il professor D'Atena in maniera molto puntuale.

Il tentativo che si è messo in moto è stato quello di cercare di attuare l'articolo 119, a prescindere dal riassetto delle funzioni e dalla semplificazione istituzionale, con inevitabili complicazioni e confusioni rispetto all'obiettivo di una organica revisione della attribuzione delle funzioni e dell'ordinamento degli enti territoriali dotati di autonomia in base alle previsioni del Titolo V. Di conseguenza, il quarto comma dell'articolo 119, in base alla legge n. 42,

finisce per applicarsi allo *status quo* dell'assetto delle funzioni amministrative e non a quello che dovrebbe essere il quadro di riferimento a regime, frutto di decentramento e chiarificazione delle sovrapposizioni e degli organismi strumentali da sopprimere o semplificare. Da ciò derivano naturalmente minori prospettive di risparmi o di razionalizzazione nell'uso delle risorse finanziarie.

Si può poi aggiungere che si corre anche il rischio di un sistema basato su successivi trasferimenti finanziari a cascata, dallo Stato alle Regioni e poi dalle Regioni agli enti locali, col risultato così di ricreare un inevitabile centralismo regionale, un rapporto paragerarchico tra Regioni ed enti locali. Il vizio del regionocentrismo verrebbe consolidato, come esplicitamente si può ricavare da una analisi di alcune norme della legge n. 42, senza che si possa delineare una prospettiva di effettiva autonomia finanziaria di ciascun livello istituzionale del sistema, in rapporto alle funzioni spettanti. In sostanza, dunque, verrebbe vanificato il principio chiave che l'articolo 119 dovrebbe assicurare.

Lascio sullo sfondo la questione che la legge n. 42 lascia largamente aperta, ossia la distinzione tra le funzioni amministrative delle Regioni e quelle degli enti locali. Si tratta di un tema molto delicato, ovviamente, che rimane sostanzialmente irrisolto. D'altra parte, la legge n. 42 è del tutto evasiva nei riferimenti alle funzioni di Comuni e Province. L'articolo 11 si limita a distinguere in astratto le spese fondamentali da quelle per altre funzioni e da quelle finanziate con i contributi speciali, con finanziamenti dell'Unione europea e cofinanziamenti nazionali, introducendo delle differenziazioni che, tra l'altro, non sono in sintonia con l'articolo 118 della Costituzione.

Il fabbisogno standard, in parallelo con il

superamento della spesa storica, che certamente è l'effetto potenzialmente positivo della legge n. 42, in realtà verrebbe utilizzato solo per una parte delle funzioni fondamentali e per i livelli essenziali delle prestazioni, restando comunque per ora a livello di enunciati e di principi della delega, senza chiarire maggiormente il punto di approdo.

Prima di concludere, vorrei solo aggiungere ancora qualche battuta per sottolineare i limiti della legge n. 42 su questo punto essenziale del finanziamento delle funzioni fondamentali. Si applica, tra l'altro, un astratto riparto tra il fabbisogno delle funzioni fondamentali e delle funzioni non fondamentali di Comuni e Province. Una norma della legge n. 42 definisce nell'80% le spese relative alle funzioni fondamentali e nel 20% quelle relative alle altre funzioni, sulla base di un astratto criterio che non ha alcun fondamento concreto con il contenuto delle funzioni fondamentali o non fondamentali che non vengono qui definite. Quanto alle Città metropolitane, queste verrebbero – almeno sulla carta – finalmente istituite, con un procedimento volto a delineare il percorso, anzitutto per la definizione degli ambiti. In realtà, nell'articolo 23 si determinano anche le funzioni delle Città metropolitane, almeno astrattamente, e si stabilisce che queste sono per un verso coincidenti con quelle qualificate come fondamentali per la Provincia (peraltro non definite in base alla legge n. 42). A queste se ne aggiungerebbero alcune altre, che però – ed è davvero inspiegabile – non sono le stesse funzioni aggiuntive che la proposta governativa n. 3118 sulla Carta delle autonomie prevede per le Città metropolitane, oltre a quelle di carattere provinciale.

Evidentemente, una mano non sa quello che fa l'altra.

Per Roma capitale, poi, si opera – nella

legge 42 - un'immediata prefigurazione di funzioni amministrative fino all'attuazione della disciplina delle Città metropolitane. Verosimilmente, tuttavia, il modello che si è scelto finirà per rendere pressoché impossibile una discussione dell'assetto di Roma capitale, salvo far coincidere la Città metropolitana di Roma esclusivamente con il Comune capoluogo, il Comune capitale, ma non certamente con l'area metropolitana.

In ogni caso, l'aspetto che a maggior ragione mi sembra problematico è proprio quello che deriva da una analisi delle discrasie tra la legge n. 42 e la proposta sulla Carta delle autonomie. Senza entrare nel dettaglio di tante questioni problematiche presenti nella proposta governativa 3118, quello che mi sembra che si possa rapidamente richiamare è che in tale schema, a differenza della legge n. 42, la determinazione delle funzioni fondamentali avverrebbe direttamente per legge (di là c'è una delega, qui c'è una diretta determinazione), ma senza alcun raccordo con la legge n. 42; tanto meno per la copertura finanziaria. Resta, quindi, impregiudicato il nodo fondamentale che dovrebbe dare significato all'intero percorso attuativo della riforma costituzionale.

Nel disegno di legge governativo, d'altra parte, per le funzioni non fondamentali, si prevede un percorso di delega da svolgere entro nove mesi, lasciando quindi sullo sfondo un altro elemento che certamente non è trascurabile per la definizione del quadro delle funzioni amministrative degli enti locali e delle stesse Regioni.

Inoltre, si trasferirebbero le risorse finanziarie agli enti locali per le funzioni fondamentali con procedure diverse da quelle previste dalla legge n. 42. Se andiamo a leggere l'articolo 10 della proposta Carta delle autonomie, ci rendiamo conto della totale distanza rispetto al modello che la legge

n. 42 ha formalmente stabilito. Nello schema Carta delle autonomie si prevedono, altresì, forme obbligatorie di associazioni dei piccoli Comuni, fino a 3.000 abitanti, per l'esercizio di gran parte delle funzioni fondamentali, che nella legge n. 42 invece non si prevedono. È una variabile certo non trascurabile nel disegno istituzionale che dovrebbe portare all'attuazione della riforma del Titolo V. Sempre nello schema Carta delle autonomie, si prenderebbero in considerazione ipotesi di semplificazione istituzionale e di soppressione di enti cosiddetti inutili o le cui funzioni dovrebbero essere trasferite agli enti territoriali; mentre nella legge n. 42 questo scenario è completamente inesistente. Fermo restando, peraltro, che la terza versione della proposta sulla Carta delle autonomie ha ridimensionato consistentemente la prospettiva della semplificazione istituzionale, ora circoscritta ad ipotesi più ridotte rispetto al testo di partenza, nonché oltretutto forse opinabili, perché si invade anche l'autonomia propria dei Comuni. Penso alle circoscrizioni di decentramento e ai difensori civici che verrebbero praticamente soppressi per legge. In definitiva, il disegno di legge Carta delle autonomie finisce per sovrapporsi all'esercizio delle deleghe della legge n. 42 senza la possibilità di ricostruire un percorso coordinato.

La battuta conclusiva è per sottolineare che ci troviamo di fronte ad autonomie regionali e locali allo sbando, senza un punto di riferimento che oggi consenta di percorrere itinerari, anche provvisori, che abbiano una loro coerenza di sistema. In attesa dell'approvazione di un approccio organico e coordinato di attuazione del Titolo V sul versante dell'amministrazione – ovviamente se non ci si sia pentiti della riforma costituzionale – le Regioni si trovano certamente in una condizione che

non induce a fare la propria parte, che pur potrebbero per certi versi avviare, perché nulla impedisce loro di esercitare il potere legislativo nello scenario dell'articolo 117. In questa situazione di incertezza è, tuttavia, comprensibile qualche difficoltà a prefigurare forme di attuazione autonoma dell'art. 118, disgiunte da un processo di chiarificazione generale delle funzioni locali. D'altra parte, gli enti locali – mi pare sia sempre più evidente, nonostante l'auspicio del Presidente dell'ANCI del Lazio – sono sempre più dipendenti e poco autonomi. La responsabilità degli enti locali, anche sul piano finanziario, mi sembra più proclamata che realizzata.

ANTONIO D'ATENA. *Ringrazio il professor De Martin per questa organica e lucida riflessione, la quale pone sul tappeto una questione centrale che si lega ad una specificità tutta italiana.*

Considerate che normalmente – questo è quanto accade nei Paesi del federalismo mitteleuropeo – il federalismo è un federalismo di esecuzione. Ciò significa che a livello substatale, ossia a livello di enti che corrispondono alle nostre Regioni, le funzioni prevalenti sono quelle amministrative.

Il nostro disegno costituzionale è invece di federalismo di legislazione, come hanno ricordato sia il professor De Martin che il Presidente Fiorillo. Questa è una caratteristica specifica che si lega ad una peculiarità storica del nostro ordinamento data dal radicamento di secoli delle autonomie locali all'interno dello stesso. Rispetto a questa peculiarità, in effetti, il difetto metodologico sottolineato dal professor De Martin certo non può non destare qualche preoccupazione. Difatti, è chiaro che occuparsi della finanza di un ente, senza che prima ci si sia preoccupati di definirne le funzioni fondamentali, è un elemento caratteristico e italiano. Pensate che in Germania la legislazione sui

Comuni è dei Lander. Abbiamo tante leggi comunali quante sono le Regioni. In Italia, invece, le funzioni fondamentali vanno definite dallo Stato. In fondo si realizza una qualche analogia, sia pure a quadro modificato profondamente, con la distinzione tra le funzioni proprie – che erano quelle uguali per tutti, definite a livello statale – e le funzioni delegate dalle singole Regioni sulla base di loro specifiche esigenze.

Il tutto, poi, si inserisce in un quadro rivoluzionato anche culturalmente dal principio di sussidiarietà. In realtà, ormai, tutto si costruisce in termini di moto ascendente. Si giustifica l'evocazione del livello superiore solo perché quello inferiore non ce la fa. Ho usato non a

caso l'aggettivo «culturale», perché questi sono aspetti che anche culturalmente si stenta a metabolizzare. Ci vuole del tempo, non basta una riforma costituzionale.

La relazione successiva è intitolata: «La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali». Il relatore è il Dottor Buglione, dirigente di ricerca dell'ISSiRFA-CNR, che non solo è uno dei massimi esperti in materia di finanza regionale, ma è anche l'unico – almeno per quanto mi riguarda – che riesce a farmi capire queste dinamiche, che sfuggono alla mia formazione di tipo umanistico, e di questo gli sono grato.

Do la parola al dottor Enrico Buglione.

Enrico Buglione

DIRIGENTE DI RICERCA DELL' ISSIRFA-CNR "MASSIMO SEVERO GIANNINI"

La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali

In merito alla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale l'attenzione dei media si è soprattutto concentrata su alcune parti del provvedimento capaci di suscitare l'interesse dell'opinione pubblica, nonostante l'oggettiva difficoltà del tema. Il sistema di perequazione rientra sicuramente tra questi, soprattutto per il conclamato abbandono del criterio della "spesa storica" a favore dei costi standard. Su questo versante, sono state anche effettuate numerose stime dei risparmi – e, quindi, dei guadagni di efficienza – ottenibili con il nuovo approccio, in particolare nell'ambito della sanità pubblica, risparmi, tra l'altro, in gran parte a carico del Lazio e delle regioni del sud.

L'autonomia finanziaria, anzi, il "riconoscimento", per la prima volta, di una piena autonomia finanziaria alle regioni e agli enti locali, è stato un altro dei temi più spesso richiamati all'attenzione del grande pubblico. Sotto questo profilo, il contenuto innovativo della legge deriverebbe dalla creazione di un collegamento forte tra spese ed entrate tributarie "geografiche" (cioè prodotte nel territorio di ciascun ente), dall'ampliamento dell'autonomia impositiva e dal definitivo abbandono dei trasferimenti vincolati come forma di finanziamento or-

dinario delle funzioni decentrate.

La situazione è tuttavia più complessa. Limitandosi a considerare la questione dell'autonomia finanziaria – del resto strettamente connessa a quella della perequazione e certamente non meno importante, sia per rendere significativo il decentramento istituzionale e amministrativo, sia per l'incentivazione dell'*accountability* – ci si accorge, infatti: da un lato, che la genericità dei contenuti della delega può consentirne un'attuazione molto al di sotto delle aspettative per quanto riguarda i cambiamenti rispetto alla situazione attuale; dall'altro, che, in vista della tutela di interessi nazionali (come il coordinamento e il risanamento della finanza pubblica, ma anche la garanzia di livelli essenziali di prestazioni) la stessa l. 42, prevede, come del resto era inevitabile, svariati limiti all'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Quanto appena affermato risulta più chiaramente se, come si cercherà di fare nella relazione, l'autonomia finanziaria viene considerata non solo con riferimento alle sue due principali articolazioni previste all'art. 119 Cost. (autonomia di entrata e di spesa), ma anche agli specifici contenuti che, su entrambi i versanti, risultano attualmente oggetto di vincoli da parte del

governo centrale.

Per valutare i possibili effetti sull'autonomia di entrata degli enti territoriali, connessi all'attuazione della l. 42, è opportuno considerare separatamente due aspetti:

- il ruolo che, nel futuro assetto, avranno le entrate tributarie prodotte nel territorio di ciascun ente, nel finanziamento delle funzioni decentrate;
- i margini di manovra che saranno riconosciuti agli enti territoriali per l'attuazione di politiche fiscali, volte ad adeguare il volume delle entrate al fabbisogno effettivo di spesa.

Circa il primo punto, le prospettive sono per molti aspetti positive. Attualmente in Italia, come del resto nella maggior parte dei paesi OCSE, la differenza tra livello di decentramento della spesa pubblica (pari a circa il 50%) e quello del decentramento del gettito tributario (pari a circa il 20%) è di 30 punti percentuali. Con l'attuazione della legge, tale gap – normalmente definito “*vertical fiscal imbalance*” – dovrebbe essere sensibilmente ridotto, essendo l'attribuzione alle regioni di una compartecipazione geografica al gettito Iva e l'attribuzione alle regioni e agli enti locali di una compartecipazione all'Irpef, uno dei pochi punti fermi della delega.

Spesso viene osservato che il semplice ampliamento delle compartecipazioni al gettito di tributi -introdotti e completamente gestiti dallo Stato in sostituzione di preesistenti trasferimenti - rappresenterebbe di per sé un incentivo, nei confronti degli amministratori locali, a gestire meglio le risorse, sia per il radicamento delle spese sul territorio, sia perché gli enti potrebbero comunque manovrare il gettito collaborando con lo Stato nella lotta all'evasione. Se, però, si tiene conto dell'esperienza delle regioni a statuto speciale – dove le compartecipazioni coprono più dell'80% delle spese correnti – deve concludersi che tale

strategia di promozione dell'*accountability* ha, in definitiva, una portata modesta.

Molto più importate è che agli enti territoriali siano riconosciuti margini significativi di autonomia tributaria, per consentire loro l'attuazione in prima persona di politiche fiscali.

Premesso che già ora l'autonomia tributaria degli enti territoriali non è del tutto trascurabile – visto che i tributi propri assicurano, in media, il 44% delle entrate correnti delle regioni a statuto ordinario e il 57% nel caso degli enti locali (ovviamente prima della cancellazione dell'Ici sulla prima casa) – la l. 42 contiene sicuramente varie disposizioni che, in teoria, potrebbero potenziarla.

Rientra in questo ambito, in primo luogo, il potere di istituire nuovi tributi, riconosciuto, per la prima volta, sia alle regioni che agli enti locali, anche se, questi ultimi, potranno solo introdurre e regolare fattispecie impositive già previste da leggi dello Stato e delle regioni. Ma sono importanti anche altre disposizioni, dai contenuti meno eclatanti e, per questo, spesso non evidenziate in modo adeguato. Ad esempio:

- il fatto che per i tributi propri derivati dalla legislazione statale – come sono, nell'attuale ordinamento, l'Irap, l'addizionale regionale e comunale all'Irpef, la tassa automobilistica, l'Ici – vengano precisati gli spazi di manovra da riconoscere ad ogni livello di governo. In particolare, le regioni potranno intervenire su aliquote e detrazioni nel caso delle addizionali a tributi erariali e, per tutti gli altri tributi propri, anche su esenzioni e deduzioni, ma sempre secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria (art. 7, 1, c). Per gli enti locali, invece, gli spazi di autonomia decisionale potranno riguardare solo la manovra delle aliquote, sempre entro gli spazi individuati dalla

legislazione statale (art. 12, 1, a);

- il fatto che il sistema di perequazione sia strutturato in modo da risultare neutro rispetto alle variazioni di gettito dei tributi propri derivati connesse a politiche fiscali degli enti territoriali, così da non disincentivare l'adozione di aliquote diverse da quelle standard previste dallo Stato;
- il fatto che, per i tributi propri derivati, lo Stato possa modificarne la disciplina solo previa contestuale adozione di misure di compensazione del gettito (modifica delle aliquote standard o attribuzione di altri tributi) e previa quantificazione degli effetti finanziari delle predette misure in sede di Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica (art. 2, 2, t).

Accanto a questi aspetti positivi, nella l. 42 vi sono, tuttavia, anche una serie elementi che contribuiscono a rendere molto incerto un effettivo potenziamento del ruolo dei tributi propri nei bilanci degli enti territoriali. Di particolare interesse sono i seguenti:

- l'assenza assoluta di previsioni su quale dovrà essere, nell'ambito delle entrate tributarie, il peso rispettivo dei tributi propri e delle compartecipazioni. Essendo queste ultime molto meno problematiche sia per lo Stato (in termini di efficienza del sistema fiscale e di controllo della pressione tributaria nazionale), sia per gli enti territoriali (assicurando un gettito prevedibile nel tempo senza i costi politici connessi al prelievo diretto di risorse dalle tasche dei cittadini), è probabile che, alla fine, proprio le compartecipazioni finiscano per risultare la principale entrata tributaria;
- la difficoltà oggettiva, da parte degli enti territoriali, di introdurre nuove fattispecie impositive. A prescindere dalla problematicità di inventare ulteriori forme di

prelievo rispetto alle numerosissime già esistenti, resta il fatto che la stessa l. 42 prevede – e, giustamente, almeno dal punto di vista del contribuente - vincoli molto stringenti per l'esercizio di tale potere visto che i nuovi tributi "propri", non dovranno incidere su "presupposti già assoggettati a imposizione erariale" (art. 7,1,b,3), e saranno comunque soggetti ai principi in materia di coordinamento tributario, alla definizione dei quali si dovrà provvedere con alcuni dei decreti legislativi di cui all'art. 2 della legge richiamata. Una conferma di quanto appena detto, si può avere considerando l'esperienza in materia della regione Sardegna. I nuovi tributi propri della regione, istituiti nel 2006 e nel 2007 con le sue leggi finanziarie, nel giro di poco tempo sono stati tutti soppressi, perché risultati incompatibili con i principi nazionali o comunitari in materia fiscale;

- l'assoluta mancanza di indicazioni su quali dovranno essere i futuri tributi propri derivati degli enti territoriali. Per le regioni si menzionano, con riferimento alle modalità di finanziamento delle specifiche tipologie di spesa di questo livello di governo (funzioni Lep, trasporto locale e altre funzioni), solo due tra quelle ora esistenti, l'addizionale Irpef e l'Irap e, della seconda, cioè di gran lunga la più importante in termini di gettito, è altresì prevista la soppressione, ma non i tributi che dovranno sostituirla. Nel caso degli enti locali, viene effettuato, per i comuni, un generico riferimento alla imposizione immobiliare (escludendo, tuttavia, l'Ici sulla prima casa) e, per le province, a tributi il cui presupposto impositivo sia connesso al trasporto su gomma. Eppure degli scenari di riallocazione delle imposte tra centro e periferia potevano certamente essere prospettati, tanto più che in materia, l'Alta Commissione per il federa-

lismo fiscale, a suo tempo, aveva già avanzato proposte concrete;

- infine, non va dimenticata la propensione dell'attuale governo, responsabile dell'attuazione della l. 42, ad adottare provvedimenti fortemente lesivi dell'autonomia impositiva dei governi locali, in vista del raggiungimento di obiettivi nazionali ritenuti prioritari (sostegno del reddito delle famiglie, rilancio della competitività delle imprese, riduzione della pressione tributaria).

Se, con l'attuazione della l. 42, non venisse adeguatamente tutelata la flessibilità dei bilanci dal lato delle entrate, si tratterebbe di un dato preoccupante. Una dinamica delle spese effettive superiore a quella prevista, infatti, non può essere sempre e solo coperta con provvedimenti di contenimento. Una conferma al riguardo deriva dai piani di rientro in corso di attuazione nelle regioni con rilevanti deficit sanitari, nei quali gli interventi sulle spese sono sempre accompagnati da un innalzamento delle aliquote dei tributi regionali. Nel Lazio, ad esempio, l'incremento delle aliquote dell'Irap e dell'addizionale Irpef ha fatto salire la pressione tributaria imputabile alle imposte regionali quasi di un punto (dal 3,22% del 2003 al 4,19% del 2008).

Va anche detto, però, che l'attuazione di politiche tributarie è solo uno dei modi attraverso i quali può esprimersi l'autonomia di entrata. Altrettanto importante può essere la possibilità di porre in essere politiche tariffarie, in particolare nei comuni, nonché politiche di indebitamento e politiche di sfruttamento economico del patrimonio immobiliare disponibile.

Per le tariffe, la l. n. 42 si limita a menzionarle in modo esplicito a proposito degli enti locali, ma non delle regioni, nonostante il fatto che i ticket (cioè le tariffe per l'accesso ai servizi sanitari) abbiano già una certa importanza, se non altro per cal-

mierare la domanda di assistenza farmaceutica e specialistica.

Anche sulla disciplina del ricorso all'indebitamento la l. n. 42 non contiene norme specifiche, per cui dovrebbero continuare a valere i limiti previsti dalla normativa vigente e, in particolare, da quelle del patto di stabilità. Con riferimento a quest'ultimo, tuttavia, la cosiddetta regionalizzazione delle norme del patto relative agli enti locali – prevista dalla l. 42 (art.17,1,c) - potrebbe produrre positivi effetti dato che, nelle regioni in cui si riusciranno a raggiungere i necessari accordi con gli enti locali, il limite "nazionale" all'accensione di debiti per la realizzazione di investimenti potrebbe essere reso flessibile, in modo da favorire gli enti dove le esigenze al riguardo sono più urgenti. Tale indirizzo, del resto, risulta confermato dalla l. 196/2009 in base alla quale (art. 8, 4) la Decisione di finanza pubblica e la legge di stabilità individuano la quota di indebitamento "per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni".

Per quanto riguarda le possibilità di sfruttamento economico del patrimonio immobiliare, l'attuazione della l. 42 potrebbe pure assicurare un miglioramento rispetto alla situazione attuale, a causa del previsto trasferimento di beni dello Stato alle regioni e agli enti locali, in base all'art. 19. Essendo stato già approvato dal Governo (il 17/12/2009) una schema di decreto legislativo in materia, il cosiddetto federalismo demaniale potrebbe risultare il primo ad essere concretamente avviato. Non è qui possibile entrare nei dettagli del testo, ma almeno due osservazioni vanno fatte. La prima è che si rinvia ad una serie di ulteriori provvedimenti applicativi, per cui i tempi di attuazione potrebbero non essere così brevi. La seconda concerne gli effetti finanziari connessi al trasferimento dei beni. In base all'art. 1, ma il concetto viene ri-

badito più volte anche in altri articoli, questo trasferimento avverrà a “titolo non oneroso”. Tuttavia, una forma di compensazione nei confronti dello Stato a carico degli enti che decideranno di accettare il trasferimento dei beni è, in realtà, prevista. Essi, infatti, dovranno subire una decurtazione delle entrate loro spettanti “in funzione della riduzione delle entrate erariali” conseguente al trasferimento dei beni (art. 7, 2). I criteri e i tempi per tale decurtazione saranno determinati con successivi Dpcm, ma è evidente che si tratta di un punto fondamentale per valutare gli esiti finali dell’operazione. Ad esempio, se le entrate da decurtare corrispondessero solo alle rendite attualmente percepite dallo Stato, presumibilmente molto basse e per alcuni beni nulle, potrebbe verificarsi una situazione del genere: da un lato, gli enti territoriali, sfruttando in modo efficiente i beni ottenuti, nel tempo otterrebbero notevoli entrate aggiuntive, ma distribuite in modo diverso sul territorio; dall’altro, nel bilancio statale, le entrate acquisite con il trasferimento, risulterebbero insufficienti a compensare la perdita di valore patrimoniale da esso subita.

La gestione delle risorse iscritte nei bilanci degli enti territoriali incontra sempre dei vincoli posti da livelli superiori di governo. Il modo più frequente - e più trasparente - attraverso il quale vengono imposti tali vincoli è il finanziamento delle funzioni decentrate anche attraverso trasferimenti di scopo, destinati a garantire il raggiungimento di obiettivi di interesse generale o, comunque, non esclusivamente locale. Il ricorso a tale strategia, che si riscontra in tutti i modelli di federalismo fiscale - compresi, ad esempio, quello canadese e statunitense - in Italia risulta, tuttavia, fortemente limitato. La l. 42, coerentemente con i principi di cui all’art. 119 Cost. e confermando un indirizzo di *policy* già avviato in

anni precedenti, prevede che il finanziamento ordinario delle funzioni delle regioni e degli enti locali - quelle già trasferite e quelle ancora da trasferire - sia assicurato da entrate tributarie, integrate, ove necessario, da assegnazioni del fondo perequativo, cioè da fonti di finanziamento per le quali non potranno essere previsti vincoli di destinazione (art. 7, 1, e, e art. 9, 1, h). Inoltre, pur ammettendo l’uso di trasferimenti speciali a favore degli enti territoriali nelle ipotesi previste al comma 5 dell’art. 119 Cost., la l. 42 stabilisce che su obiettivi e criteri di utilizzazione di tali fondi il governo debba raggiungere apposite intese in Conferenza unificata. Infine, i finanziamenti speciali dovranno essere raggruppati, per livello di governo, in appositi capitoli del bilancio dello Stato, in modo da garantire la trasparenza sul ricorso a questa forma di finanziamento “eccezionale”.

Ma limitare l’uso dei trasferimenti di scopo - che già ora rappresentano una quota modesta delle entrate degli enti territoriali (in media meno del 20%, compresi quelli della Ue) - fornisce una valida difesa dell’autonomia di spesa da ingerenze del governo centrale?

Per rispondere in modo oggettivo a questa domanda bisogna considerare l’intero impianto della legge. Così facendo ci si accorge:

- che il modello di finanziamento degli enti territoriali previsto, si basa sull’attribuzione di specifiche entrate al finanziamento di specifiche tipologie di spesa. Ad esempio, nel caso delle regioni, certe entrate tributarie e una quota specifica del fondo perequativo saranno destinate alle funzioni per le quali sono previsti livelli essenziali di prestazione e altre entrate e un’altra quota del fondo perequativo al finanziamento delle rimanenti materie. Da tale approccio può ragionevolmente derivare lo spezzettamento del

bilancio in più sezioni e, quindi, di fatto, una predeterminazione dell'ammontare delle risorse che potranno essere destinate alle varie tipologie di spesa;

- che la previsione – del resto inevitabile - di livelli essenziali di prestazioni per determinate funzioni, implica, per gli enti territoriali, il vincolo ad impegnare, per ciascuna di tali funzioni, un ammontare di risorse almeno pari a quello dei costi standard associati ai Lep. In futuro il problema potrebbe riguardare anche gli enti locali, ma, da subito, assume proporzioni estremamente rilevanti nei confronti delle regioni. In base alla l. 42, infatti, le funzioni di questo livello di governo soggette a Lep sono la sanità, l'assistenza, l'istruzione e, per certi aspetti, il trasporto pubblico locale, cioè materie che assorbono, mediamente, l'80% del totale delle spese correnti. E va ricordato che si tratta di un vincolo estremamente rigido, soprattutto per le regioni che, come il Lazio, finora hanno avuto, per la sanità, spese superiori al costo stimato. Infatti, da un lato è impossibile sospendere l'erogazione dei Lep e, dall'altro, è ora anche impossibile – in base a recenti intese Stato- regioni - assicurarli effettuando spese in deficit oltre un certo livello pre-stabilito (attualmente il 5%), pena il commissariamento della regione ai sensi dell'art. 120 Cost., c. 2 (come è avvenuto) e una serie di altre sanzioni molto gravi, fino allo scioglimento del Consiglio regionale e alla rimozione del Presidente della Giunta, ai sensi dell'art. 126 Cost. come interpretato dalla l. 42 (art. 17, 1, e).
- che la l. 42 – molto opportunamente – rinforza l'operatività del Patto di stabilità interno, attraverso un decisivo miglioramento della trasparenza dei conti, il rafforzamento dei controlli e un ampio impianto di premi (discrezionali) per gli

enti virtuosi, ma soprattutto di sanzioni (automatiche) a carico di quelli inadempienti. Secondo la legge, le regole del Patto dovrebbero riguardare solo i saldi di bilancio, ma l'esperienza (anche quella post l. 42, come dimostra la finanziaria per il 2010) insegna che il vizio di mortificare l'autonomia di spesa degli enti territoriali – per esigenze di coordinamento della finanza pubblica – intervenendo non solo su specifiche categorie di spesa ma anche su specifiche poste di bilancio, è ancora lontano dall'essere perso;

- infine che, nel caso di comuni e province, ulteriori vincoli derivano dalla prassi, ancora seguita dalla maggior parte delle regioni (Lazio compreso) di dare attuazione al principio della sussidiarietà verticale finanziando le funzioni trasferite con trasferimenti di scopo.

In base alle considerazioni fin qui svolte, sensibili miglioramenti dell'autonomia finanziaria rispetto alla situazione attuale sembrano per lo meno improbabili.

Per quanto riguarda l'autonomia di entrata, la ristrettezza oggettiva dei margini per il concreto esercizio di un potere impositivo autonomo da parte degli enti territoriali, la vaghezza delle delega circa i tributi propri derivati dalla legislazione statale che dovranno essere affettivamente attribuiti a regioni ed enti locali e, al contrario, l'enfasi posta sul futuro ruolo delle compartecipazioni a tributi erariali nel loro finanziamento, l'esigenza (politica ma anche reale) di ridurre la pressione tributaria nazionale e di semplificare il sistema impositivo, sono tutti elementi che portano a far ritenere già un successo il mantenimento, da parte degli enti territoriali, del ruolo attuale di “comparsa” sulla scena della politica fiscale nazionale. Ciò nonostante, il previsto ampliamento delle compartecipazioni geografiche in sostituzione di preesistenti trasfe-

rimenti comporterà comunque dei vantaggi, se non altro perché farà aumentare il peso delle entrate “certe” e programmabili nel tempo. Inoltre, come si è sottolineato, prospettive interessanti potrebbero aprirsi sul fronte delle entrate derivanti dallo sfruttamento economico del patrimonio immobiliare, quando si sarà data attuazione al cosiddetto federalismo demaniale.

Per l'autonomia di spesa, le prospettive di miglioramento sono ancora meno rosee. Nonostante la prevista riduzione del ricorso a trasferimenti vincolati, resta il fatto:

- che, soprattutto nel caso delle regioni, circa l'80% del totale delle spese correnti dovrà essere necessariamente destinato a garantire i livelli essenziali di prestazioni previsti per ciascuna delle materie che rientrano in tale tipologia, cioè la sanità, l'assistenza, l'istruzione e il trasporto pubblico locale. In parte, del resto, una questione analoga vale anche per gli enti locali in relazione alle loro funzioni fondamentali e soprattutto se anche per essi, come previsto nella legge, verranno individuati servizi con Lep;
 - che ulteriori ostacoli ad una autonoma gestione del bilancio continueranno a derivare dal patto di stabilità interno, uno strumento per altro indispensabile per garantire il concorso delle autonomie al risanamento della finanza pubblica.
- In conclusione, l'autonomia finanziaria, intesa come ampia discrezionalità di scelta nell'attuazione di politiche fiscali e di spesa, nella l. 42 incontra sicuramente limiti molto forti. Tuttavia, essa può consentire di attuare un'altra forma di autonomia, quella che si sostanzia nel far ricadere le conseguenze buone e cattive della gestione sugli amministrati e, quindi, sugli amministratori. Forse, questo, è un concetto di autonomia meno appariscente, ma non meno importante e, in definitiva, è l'unico soste-

nibile per il paese, se si tengono presenti una serie di elementi come: il perdurante svantaggio economico del meridione; la situazione precaria della finanza pubblica; e, *last but not least*, lo sbilanciamento del decentramento realizzato in Italia, soprattutto nel caso delle regioni, verso servizi per i quali è largamente condivisa l'esigenza di prestazioni essenziali uniformi sul territorio (e non è un caso che l'ipotesi del commissariamento quando l'erogazione di tali prestazioni sia in pericolo, sia stata inserita nell'art. 120 Cost. con la riforma del 2001).

Per questo tipo di autonomia – che, in definitiva, coincide con l'*accountability* – è tuttavia indispensabile:

- una assoluta trasparenza, comparabilità e accessibilità dei dati sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali e sul livello di *performance* di ciascuno (cosa che, attualmente, manca del tutto);
- un elevato grado di programmabilità delle risorse dalle quali dipende il finanziamento ordinario delle funzioni (che può sicuramente essere migliorato);
- la possibilità di far fronte ad eventuali scostamenti marginali tra spese previste e spese effettive, manovrando la leva tributaria (cosa ora in parte già possibile) e permettendo agli enti di beneficiare immediatamente del maggior gettito connesso a tali manovre (cosa, ora, del tutto inesistente);
- un sistema di perequazione che non finanzia i costi imputabili a inefficienze di gestione (cosa, anche questa, in gran parte assente, soprattutto nei confronti degli enti locali);
- un'ampia condivisione tra Stato ed autonomie territoriali, degli obiettivi di contenimento della finanza pubblica, della dinamica della spesa in determinati settori (a partire, ovviamente dalla sanità) e delle sanzioni da applicare a carico

degli enti che non rispettino gli obiettivi concordati (cosa, anni addietro, quasi impensabile ma sulla quale si stanno facendo già notevoli progressi come ad esempio dimostra, da ultimo, l'intesa Stato regioni del dicembre 2009 sul contenimento della spesa sanitaria);

- l'introduzione di margini di flessibilità nelle regole di finanza pubblica a carico degli enti locali, attraverso il potenziamento delle interrelazioni finanziarie tra questi e la regione di appartenenza (cosa che, finora, si è effettivamente realizzata, e con successo, solo nelle regioni a statuto speciale del nord e nelle province autonome).

La legge delega 42 su tutti questi aspetti è piena di buoni propositi. Ma, come è stato spesso sottolineato, i principi in essa contenuti lasciano molto spazio alla fantasia del governo nel disegnarne la concreta attuazione. Perché dal provvedimento possa scaturire la nuova autonomia finanziaria alla quale sopra si è fatto riferimento, tutti gli attori coinvolti – a partire dalle regioni e dagli enti locali – dovranno, quindi, seguire attentamente la definizione dei decreti delegati, anche per evitare eventuali derive verso una formulazione finalizzata principalmente ad assicurare vantaggi solo ad una parte del paese e dei suoi cittadini. E proprio questo convegno potrebbe essere già un segno tangibile della volontà di partecipazione attiva da parte delle autonomie alla costruzione di un nuovo modello di federalismo fiscale, capace di conciliare equità ed efficienza.

ANTONIO D'ATENA. *Grazie al dottor Buglione che ci ha introdotto nell'analisi da un punto di vista economico-finanziario della legge, della quale ha sottolineato aspetti positivi e incertezze. In relazione alle incertezze, non possiamo nascondervi che il processo di attua-*

zione della legge, attraverso i decreti legislativi, aprirà degli scenari diversi sui quali non può non pesare l'altra componente che è stata posta in evidenza dal professor De Martin in precedenza.

Vorrei richiamare soltanto due punti della parte finale della relazione. Mi riferisco, anzitutto, al chiarimento sul carattere non esclusivo quanto a penalizzazione dei vincoli di destinazione. Tolti i vincoli di destinazione, vi sono vincoli indiretti – si pensi a quelli derivanti dai livelli essenziali delle prestazioni, dal patto di stabilità interno – quindi in realtà i margini per l'autonomia di spesa si restringono corrispondentemente.

Trovo anche molto interessante quanto è stato sottolineato a proposito dell'aspetto che il dottor Buglione considera positivo della legge, cioè il fatto di mettere in moto un processo di responsabilità politica. Sugli amministratori ricadono le conseguenze della gestione e questo fa scattare la responsabilità nei confronti degli amministratori. Questo può essere l'inizio di un processo virtuoso, dal quale avrebbe da guadagnare l'intero sistema delle autonomie. Proseguiamo ora con la prossima relazione, la quale introduce un tema che è stato richiamato dal primo degli interventi, quello del Vice Presidente Riccardelli, «Roma capitale e il sistema delle Autonomie territoriali del Lazio».

Do la parola al professor Guido Meloni, che non solo è un valoroso studioso dei temi di diritto regionale e di diritto degli enti locali, ma in questa sede può esibire una doppia veste, perché da un lato è un accademico e ordinario nell'Università del Molise, d'altro lato, noi dell'ISSiRFA – o come si diceva una volta, dell'Istituto di Studio sulle Regioni – lo sentiamo come uno dei nostri, dal momento che ha iniziato la sua carriera presso l'Istituto, al quale ha contribuito e continua a contribuire anche in occasione della elaborazione dei nostri rapporti annuali.

Ringraziandolo ancora per aver accettato l'invito, do la parola al professor Meloni.

Guido Meloni

PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE

Roma Capitale e il sistema delle Autonomie territoriali del Lazio

Ringrazio il professor D'Atena. Per me è un piacere avere l'occasione di contribuire nel mio piccolo alle attività dell'Istituto, al quale sono particolarmente legato per la lunga esperienza che ho avuto – vi ho trascorso più di dieci anni – sia per le attività svolte e soprattutto per il rapporto con i colleghi e con i direttori che ci sono stati.

Il tema di questo intervento riguarda una questione indubbiamente cruciale per la Regione Lazio, dove è presente la Città capoluogo, che svolge anche la funzione di Capitale dello Stato.

Sappiamo che in ambito comparato le soluzioni differiscono notevolmente, in ordine alla soluzione istituzionale che viene trovata alla compresenza del ruolo della Città capitale con la Città che è anche capoluogo della Regione o dello Stato, a seconda delle varie articolazioni. Nella nostra esperienza e nella nostra realtà, questo tema è stato proposto e affrontato ripetutamente nel corso degli anni, senza che però sia giunto finora ad una soluzione, né definitiva, né probabilmente pienamente soddisfacente.

Il dato di grande novità che riscontriamo, proprio in ragione della legge n. 42 del 2009 sul cosiddetto federalismo fiscale, è

che con questo intervento legislativo, come tutti sappiamo, vengono introdotte delle norme che riguardano l'introduzione di un regime specifico per le città metropolitane e per Roma capitale. Si tratta di norme che hanno un carattere transitorio e che, come vedremo, pongono tuttavia una serie di questioni in relazione soprattutto alla transitorietà e alla possibile definizione di un regime definitivo e stabile.

Il dato dal quale partire è che, con la riforma costituzionale del 2001, il nuovo testo dell'articolo 114 introduce una specifica previsione costituzionale per le Città metropolitane e, nel terzo comma, prevede anche una disciplina specifica per Roma capitale, affidata alla legge dello Stato. La questione delle Città metropolitane si lega molto alla soluzione della disciplina per Roma capitale.

Sappiamo anche come, nel corso degli anni, nonostante una previsione legislativa piuttosto risalente, quella della legge n. 142 del 1990 che aveva previsto per la prima volta le Città metropolitane, non si sia mai riusciti a raggiungere una soluzione tale da poter dare avvio a questo tipo di esperienza. Tantomeno per Roma capitale è stata trovata una disciplina peculiare, nonostante vi fossero stati dei tentativi

legislativi, salvo l'introduzione di alcuni regimi del tutto specifici, a seconda delle esigenze, che però hanno riguardato anche altre grandi città del nostro Paese soprattutto sul piano dei finanziamenti e della realizzazione di grandi opere per eventi particolari. Vediamo ora qual è il dato di cui dobbiamo tener conto nella legge n. 42 e le potenzialità e anche le problematicità che si possono prefigurare in relazione all'assetto dei poteri territoriali della Regione.

Come sappiamo e come avevo accennato, la disciplina contenuta negli articoli 23 e 24 della legge n. 42 è dichiaratamente transitoria. Il legislatore la definisce tale sia per le Città metropolitane all'articolo 23, che per Roma capitale all'articolo 24. Tra queste due norme vi sono degli elementi fortemente distintivi, ma anche degli elementi di connessione del tutto significativi. L'articolo 24 indica innanzitutto che il regime transitorio per Roma capitale varrà fino alla disciplina delle città metropolitane che il legislatore dovrà prevedere in forma definitiva. In particolare, il comma 9 dello stesso articolo ci dice che, a seguito dell'attuazione della disciplina delle Città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della Città metropolitana di Roma, le disposizioni di questo articolo su Roma capitale si intendono riferite alla Città metropolitana di Roma capitale. Quindi, in qualche modo, si fa una previsione transitoria oggi per Roma capitale che poi si dovrebbe trasfondere rispetto alla nuova Città metropolitana, una volta che venga istituita. Quali sono i dati caratterizzanti del regime transitorio? Innanzitutto, il regime di Roma capitale riguarda inevitabilmente il solo Comune di Roma, al quale dovrebbero essere riconosciute una serie di funzioni. Parliamo di funzioni del tutto peculiari – come sancisce in apertura il secondo comma – che dovrebbero essere legate al ruolo di Capitale svolto da Roma per la presenza

degli organi costituzionali, nonché per le rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi compresi quelli presso lo Stato della Città del Vaticano e le istituzioni internazionali.

Quindi, l'obiettivo dichiarato è quello di prevedere un regime specifico e delle funzioni che siano connesse al ruolo peculiare di Capitale della Città di Roma.

Se andiamo a osservare le funzioni, o perlomeno i grandi ambiti funzionali che vengono individuati sempre dall'articolo 24, ci rendiamo conto che questi ambiti funzionali riguardano potenzialmente il ruolo di Capitale di Roma, ma probabilmente vanno anche oltre. Ad esempio, riguardano il concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali; lo sviluppo economico e sociale di Roma capitale, con particolare riferimento al settore produttivo e turistico; lo sviluppo urbano e la pianificazione territoriale; l'edilizia pubblica e privata; l'organizzazione e il funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto e alla mobilità; la protezione civile e ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla Regione. Credo che queste debbano oggettivamente essere considerate come delle funzioni strategiche per Roma, ma non debbano necessariamente ed esclusivamente essere ricondotte al ruolo di Capitale.

Non a caso, almeno parzialmente, questi ambiti funzionali coincidono, o comunque sono parzialmente riferibili, ma sono ben più ampi nel numero e nell'ampiezza, alle funzioni che sono previste invece come aggiuntive rispetto a quelle della Provincia per le Città metropolitane, anche se transitorie. Infatti, alle Città metropolitane andrebbero aggiunte pianificazione territoriale generale e reti infrastrutturali, strutturazione di sistemi coordinati e di gestione dei servizi pubblici, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Effettivamente Roma, in quanto Capitale, assumerebbe delle funzioni connesse a al ruolo di Capitale della Repubblica, ma anche delle funzioni più generali in qualche modo, addirittura più forti di quelle previste per le Città metropolitane. Per queste ultime c'è la promozione, ad esempio, e il coordinamento dello sviluppo sociale; mentre per Roma capitale c'è lo sviluppo economico e sociale, con un'incidenza particolarmente significativa.

Che tipo di ripercussioni ha questo impianto anche per altre connessioni che sono abbastanza evidenti? Il quadro che emerge pone un problema, a mio parere, sulla possibile considerazione del regime transitorio per Roma capitale, tanto più che la legge prevede che per l'attuazione di queste disposizioni, seppur transitorie, si provvede con decreto legislativo entro un termine di ventiquattro mesi, vale a dire i decreti legislativi dell'articolo 2 della legge n. 42. Invece, per disciplinare le Città metropolitane transitorie, i decreti legislativi dovranno essere adottati entro trentasei mesi; il che significa che Roma capitale dovrebbe arrivare prima delle città metropolitane transitorie. La conseguenza che ne deriverebbe sarebbe che Roma capitale, una volta strutturata e tra l'altro così potenziata come ambiti funzionali, probabilmente pone una qualche difficoltà di passaggio eventuale ad una Città metropolitana che non sia solo riconducibile all'area del Comune di Roma. Questo è un dato che credo debba essere posto soprattutto nell'ambito delle questioni da dibattere con gli altri enti territoriali.

Peraltro, questo elemento sembra forse accentuato dalla legge, per la previsione del comma 10 dell'articolo 24 che stabilisce che si può passare comunque alla Città metropolitana, anche nella forma transitoria per Roma, ma questo passaggio e questa previsione sono consentiti solo sulla base

di un accordo tra il Comune di Roma e la Provincia, escludendo le possibilità, che invece sono riconosciute per le altre aree metropolitane, che prevedono che la città possa essere attivata sull'iniziativa del Comune capoluogo con un certo numero di Comuni o della Provincia con un certo numero di Comuni. Per Roma, invece, la possibilità di dar vita alla Città metropolitana, anche in regime transitorio, è solo legata all'accordo tra il Comune di Roma e la Provincia.

Credo che effettivamente questo dato debba far riflettere, vedendone le potenzialità e anche qualche problema, in ordine, come accennavo, sia al possibile superamento della fase transitoria, che è un po' problematica, nella prospettiva di allargarla alla Città metropolitana per l'area di Roma, sia in relazione a tutti gli altri soggetti territoriali della Regione, oltre che della Provincia romana.

Un dato rilevante che credo vada posto in evidenza è che il rafforzamento così incisivo del Comune di Roma capitale, con funzioni che però non sono inevitabilmente riconducibili solo alle funzioni di capitale, pone un problema di equilibrio con gli altri Comuni della Provincia. Su questo non c'è dubbio.

Tra l'altro, lo pone anche nella prospettiva della Città metropolitana eventualmente, dal momento che la legge n. 42, all'articolo 24, precisa che comunque Roma capitale dovrà prevedere in questo Statuto transitorio anche delle forme adeguate di articolazione dei municipi. In ogni caso, tuttavia, rimane questa realtà comunale così forte, anzi evidentemente potenziata, che rispetto agli altri Comuni della Provincia sicuramente accentua gli elementi di squilibrio, pur presenti ed evidenti a tutti nell'esperienza attuale.

Questa situazione, ovviamente, va vista anche in relazione ad un'altra previsione

della norma dell'articolo 23 che non si applica eventualmente nella Città metropolitana di Roma, se viene istituita. Mi riferisco al comma 6, lettera d), dell'articolo 23 che prevede il finanziamento delle funzioni aggiuntive delle Comunità e delle città metropolitane per le funzioni esercitate in forma associata.

Questo è un dato abbastanza rilevante, perché da tutto l'impianto dell'articolo 23 per le Città metropolitane emerge un modello di Città metropolitana transitoria di tipo più funzionale che strutturale, come si dice normalmente in gergo. Essenzialmente, infatti, esso punta a raggiungere degli obiettivi di governo attraverso un esercizio associato delle funzioni, piuttosto che nella realizzazione di un nuovo ente particolarmente strutturato, che invece probabilmente dovrebbe seguire alla disciplina organica delle Città metropolitane. Nel caso di Roma, anche la costituzione della Città metropolitana non prevederebbe l'applicazione di questa disposizione sul finanziamento, tanto più che ovviamente valgono delle norme specifiche, di cui all'articolo 24, per il finanziamento delle funzioni previste solo per Roma capitale. Altro aspetto – e concludo – riguarda il rapporto tra Roma capitale e gli altri Enti territoriali della Regione, innanzitutto la Provincia di Roma. È chiaro che, se Roma capitale si afferma in una veste così rafforzata e non supera la dimensione meramente comunale per arrivare alla città metropolitana, il confronto sostanzialmente rimarrà tra il Comune di Roma e una Provincia ordinaria. Quest'ultima, dunque, dovrà relazionarsi con un Comune che è capoluogo, è capitale e ha una dotazione funzionale e finanziaria di tutto rilievo.

Questo è indubbiamente un problema che potrebbe essere risolto solo con il passaggio alla Città metropolitana come Ente di governo di area vasta, coincidente tenden-

zialmente con la Provincia, o comunque con larga porzione del territorio provinciale.

Un altro elemento, che pure è già emerso in alcune riflessioni e dibattiti nell'ambito della Regione Lazio, è costituito dall'accentramento sul Comune romano di una serie di funzioni e poteri, oltre che di risorse, e dallo squilibrio che questa realtà potrebbe provocare rispetto alle altre aree territoriali e provinciali della Regione.

Non a caso, nel dibattito politico e istituzionale, si è assistito a delle prese di posizione di alcune realtà provinciali, non romane, che addirittura prefigurano, forse provocatoriamente, il passaggio ad altre Regioni, o comunque lo spostamento del baricentro della loro posizione su altre realtà territoriali. Tale fattore indubbiamente si pone soprattutto per le province del nord, Rieti e Viterbo, e quelle del sud, Frosinone e Latina.

Ebbene, in questa situazione vi è un dato oggettivo che pone la realtà romana al centro della Regione, ma non può rimanere privo di conseguenze il tentativo di riequilibrare il ruolo delle altre Province laziali.

A tal fine, si potrebbero indicare due possibili soluzioni. In primo luogo, la Regione potrebbe accentuare un passaggio di ulteriori funzioni alle Province in questione, riequilibrando sotto il potere funzionale anche queste realtà provinciali. In secondo luogo, le stesse Province insieme alla Regione potrebbero prevedere forme di collaborazione, o associazionismo, almeno nell'esercizio di alcune funzioni, come pure è prefigurato in qualche modo nelle proposte per la Carta delle autonomie, rafforzando il coinvolgimento di più realtà provinciali su territori che non sono ricompresi in quello romano.

Da ultimo, si pone il problema rispetto al ruolo regionale. Come sappiamo, la Regione

vive con attenzione questo passaggio, perché chiaramente la realizzazione di una realtà romana o anche metropolitana così forte metterebbe in discussione altrettanto fortemente il ruolo stesso della Regione, che non per questo, tuttavia, verrebbe meno.

Probabilmente, in questa situazione si tratta di giocare fino in fondo la scommessa di riconsiderare il ruolo della Regione. Questa può essere l'occasione, se vogliamo, del tutto peculiare per il Lazio, di riconsiderare appieno il ruolo regionale, rinunciando probabilmente a un ruolo di gestione attiva molto forte, tenuto anche conto della presenza romana e della necessità di riequilibrio delle altre realtà provinciali e riscoprendo e valorizzando pienamente il proprio ruolo, innanzitutto legislativo, ma anche di programmazione, di indirizzo e stimolo verso le realtà territoriali.

Credo che queste siano alcune delle questioni rispetto alle quali rimane fermo il grosso problema della transitorietà o meno del regime previsto dalla legge n. 42. Osservando la questione anche in relazione a ciò che sta avvenendo circa i disegni di legge sulla Carta delle autonomie, l'impressione è che questo regime, dichiarato

transitorio, sia non voglio dire permanente, ma comunque tendenzialmente stabile, con una serie di problemi che credo siano in parte rilevabili dallo stesso impianto della legge n. 42.

ANTONIO D'ATENA. Ringrazio il professor Meloni per averci illustrato la disciplina piuttosto tortuosa dettata da questo atto legislativo a proposito della Città di Roma capitale. Il nodo istituzionale del problema della disciplina della Capitale è complesso. Sulla soluzione costituzionale adottata sono state espresse, fin dall'inizio, molte riserve. Adesso i nodi, sia quelli di ordine strutturale, che quelli relativi al sistema di relazioni, vengono al pettine, perché in effetti sia con la Provincia, sia soprattutto con la Regione si pongono problemi di particolare delicatezza, con il rischio che, come accade frequentemente in Italia, non vi sia nulla di più definitivo del transitorio. In questo quadro, dunque, i problemi non mancheranno.

Do ora inizio alla tavola rotonda, nella quale i temi delle relazioni verranno ripresi e discussi dai nostri partecipanti.

Do la parola al primo ricercatore dell'ISSIR-FA-CNR, dottor Ferrara.

Antonio Ferrara

PRIMO RICERCATORE DELL' ISSIRFA-CNR "MASSIMO SEVERO GIANNINI"

Il casuale ordine alfabetico mi consente di parlare in questa tavola rotonda per primo, ma anche subito dopo Guido Meloni che ha già toccato nella sua relazione - tra l'altro - quella che potremmo chiamare la "questione romana". Vorrei tornare anch'io su questo argomento.

So che più avanti nella tavola rotonda il tema verrà ripreso da Alessandro Sterpa e sicuramente vi si soffermerà anche Beniamino Caravita di Toritto, in conclusione. Io vorrei spendere alcune parole, in particolare, sulla questione della *Città metropolitana di Roma capitale*.

Mi sono assunto questo compito - vorrei chiarire - non tanto perché ritenga l'argomento più importante di altri, ma per completezza di trattazione. Devo anzi subito dichiarare un certo scetticismo sull'effettiva attuazione delle nuove previsioni concernenti le Città metropolitane, in genere, e quella di Roma, in particolare. Un ventennio esatto di in attuazione, a partire dalla legge 142 del 1990, non può essersi accumulato, infatti, per via del caso e del destino avverso.

È certamente vero che l'ormai quasi decennale legge di revisione costituzionale del Titolo V della nostra Carta fondamentale ha rimosso il primo ostacolo per la loro isti-

tuzione: il diverso *status* delle Città metropolitane rispetto agli altri enti locali. Il nuovo articolo 114, infatti, ha dato un fondamento costituzionale alle Città metropolitane al pari che ai Comuni e alle Province. La medesima disposizione costituzionale ha fatto però anche altro: ha modificato la nostra *forma di stato*, riconoscendo la pari ordinazione e la pari dignità istituzionale degli enti locali nei confronti delle Regioni e dello Stato. Di modo che adesso tutti questi soggetti istituzionali solo nel loro insieme trinitario costituiscono la "Repubblica una e indivisibile". Non possiamo più assolutamente pensare, quindi, agli enti locali come enti derivati dallo Stato ma come soggetti componenti un nuovo sistema che non è ancora propriamente federale e che pur consente senz'altro un progressivo processo di federalizzazione della Repubblica. A voler prender sul serio questa (nuova) disposizione costituzionale - nel suo combinato disposto con quel principio costituzionale fondamentale e progressivo della Costituzione del 1948, secondo il quale *la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali* (art. 5) - l'attuale più forte riconoscimento dovrebbe offrire a tali autonomie, dunque, una garanzia particolarmente intensa nei confronti di revisioni regressive. Ciò

che renderebbe quantomeno arduo – se non del tutto astratto e improponibile, sia detto per inciso – l'intendimento di quanti vorrebbero non semplicemente razionalizzare e differenziare i livelli di governo territoriale, ma del tutto eliminare le autonomie territoriali provinciali. In un nuovo contesto costituzionale, peraltro, in cui lo Stato – che non è più senz'altro sinonimo di Repubblica – sembrerebbe dover rispettare il riconoscimento delle autonomie territoriali persino nell'esercizio dei più forti poteri unitari consentiti dalla sovranità popolare in sede di revisione costituzionale.

Se allora il pur virtuale riconoscimento costituzionale delle Città metropolitane consente di rimuovere un ostacolo formale per la loro effettiva istituzione – giacché altrimenti esse non potrebbero seriamente aspirare a sostituirsi ad altri enti locali costituzionalmente riconosciuti o, comunque, a ridimensionarne i poteri – è anche vero che il rafforzamento della vocazione autonomista dei Comuni e soprattutto, in questo caso, delle Province rende più solidi i rispettivi livelli territoriali di governo, in quanto rappresentativi delle rispettive comunità territoriali e delle loro specifiche identità, anche culturali. Il nuovo Titolo V, dunque, rende senz'altro più difficile calare dall'alto una soluzione per il governo delle aree metropolitane che comporti l'istituzione di nuovi enti territoriali (le Città metropolitane e i Comuni metropolitani) dall'incerta identità, anche se da ritenersi utili sul piano funzionale.

La legge 42, dal canto suo, cerca di rimuovere adesso altri ostacoli. Essa reca una disciplina transitoria che sospende e congela fino al 21 maggio 2012 le norme che disciplinavano in precedenza la materia (artt. 22-26 del TUEL del 2000). Non mi soffermerò qui - non avendone il tempo - sui dettagli di questa complessa disciplina. E' da notare, tuttavia, che questa nuova modificazione

del procedimento istitutivo – regione-centrico secondo la legge 142 e *bottom-up* secondo il TUEL – è volta al raggiungimento di un sufficiente grado di consenso di tutti i soggetti interessati, ma senza concedere a nessuno un sostanziale potere di veto.

Le principali modifiche procedurali introdotte sono cinque.

Le prime due riguardano la proposta di istituzione che dà inizio al procedimento. La Regione non ha più un ruolo centrale nel procedimento istitutivo (così come originariamente previsto dalla legge 142, secondo la quale questa aveva il compito di procedere alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana sentiti i Comuni e le Province interessati) e il solo Comune capoluogo o la sola Provincia non possono impedire la formulazione della proposta istitutiva (così come accadeva con le previsioni del TUEL, secondo le quali occorreva la conforme proposta degli enti locali interessati per la delimitazione dell'area). La proposta spetta adesso al Comune capoluogo congiuntamente alla Provincia, o anche disgiuntamente da l'uno o l'altro di questi due soggetti qualora la proposta sia appoggiata da una minoranza qualificata dei Comuni della provincia (20%) che rappresentino una maggioranza qualificata della popolazione residente nella provincia medesima (60%). Altri due correttivi procedurali riguardano la successiva fase, quella referendaria- autoidentificativa delle comunità territoriali. In origine, la legge 142 non prevedeva un passaggio referendario, mentre il testo unico degli enti locali prevedeva tanti referendum quanti erano i Comuni. Per semplificare e ridimensionare il potere di contrasto dei Comuni minori dell'area (e più precisamente delle loro rispettive popolazioni), si prevede adesso un referendum unico provinciale con un solo computo unitario della maggioranza. Inoltre, viene escluso che gli oppositori occulti e trasversali della proposta

possano beneficiare dell'astensionismo naturale in occasione del voto referendario (quell'astensionismo non generato cioè dal calcolo opportunistico di chi s'opponesse all'esito favorevole della consultazione popolare). Infatti, solo nel caso in cui la Regione dia parere negativo è previsto un *quorum* di partecipazione, che, comunque, è del solo 30% degli aventi diritto. Non si tratta, quindi, di una soglia particolarmente difficile da superare e non offre un sicuro vantaggio per la tattica astensionista dei contrari.

Il quinto e ultimo correttivo procedimentale riguarda, invece, la delimitazione dell'area territoriale nella proposta istitutiva delle Città metropolitane. È esclusa, infatti, la creazione di un'area metropolitana che vada al di là del territorio di una sola Provincia e anche la possibilità del mantenimento in vita di Province residuali rispetto al territorio della Città metropolitana (così come originariamente consentito dalla legge 142 e poi dal TUEL). I Comuni non inclusi nella prima delimitazione territoriale potranno successivamente optare tra l'inclusione o l'aggregazione ad altra Provincia contermina. Questa scelta per certi versi appare irrazionale, perché città come ad es. Napoli o Milano sono sicuramente metropoli che vanno al di là del territorio della loro Provincia, ma è stata fatta probabilmente per impedire che – qualora l'area metropolitana non debba necessariamente coincidere, in tutto o in parte, col territorio provinciale – possano scattare quei meccanismi di maggiore complessità procedimentale necessari per procedere alla nuova delimitazione delle circoscrizioni territoriali (ai sensi dell'art. 133, se non anche 132 Cost.) ma, soprattutto, per evitare il rischio di più facili resistenze all'innovazione da parte del più ampio numero di soggetti istituzionali coinvolti (tutti portatori di propri interessi particolari). Quelle che abbiamo fin qui richiamato

sono le regole che valgono in generale per le Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario, mentre per le Regioni a statuto speciale, tutte dotate del potere ordinamentale sugli enti locali, valgono regole particolari e differenziate su cui non possiamo qui soffermarci. La legge 42 pone però alcune disposizioni speciali anche per la *Città metropolitana di Roma capitale*. Leggendo nel combinato disposto le disposizioni generali (art. 23) e quelle speciali (art. 24), si ricava che l'area metropolitana potrebbe persino coincidere con il solo territorio del Comune di Roma. La proposta di istituzione, infatti, spetta necessariamente al Comune congiuntamente alla Provincia, mentre sono escluse – in questo caso – le ipotesi di proposta disgiunta dell'uno o dell'altro soggetto. Sappiamo, inoltre, che la perimetrazione della Città metropolitana comprende necessariamente il Comune capoluogo e almeno tutti i Comuni proponenti. Nel caso di Roma, però, l'unico Comune proponente è la città capoluogo della Provincia, della Regione, nonché capitale della Repubblica. Almeno in base a una prima impressione, sembrerebbe, dunque, persino più facile istituire la Città metropolitana della Capitale, se questa insistesse sul solo territorio del Comune o su un'area allargata a un limitato numero di Comuni della prima cintura che si manifestassero disponibili. L'eccezionale dimensione territoriale e demografica di Roma è tale, d'altronde, da rendere quantomeno plausibile una simile soluzione. Si tenga conto, infatti, che l'estensione territoriale della sola *Città eterna* non è di molto inferiore a quella dell'intera Provincia di Milano, coi suoi 134 Comuni.

Questa prima impressione tuttavia, appena si proceda nella lettura del testo della legge, è subito contraddetta dal fatto che l'attuale disciplina transitoria tiene ferma, anche in questo caso, la previsione secondo la quale la Provincia di riferimento cessa di esistere

a decorrere dalla data di insediamento degli organi della Città metropolitana. Non si capisce bene, allora, quale sia la *ratio* di questa disposizione derogatoria. Tuttavia, al di là delle intenzioni, ciò che conta alla fine è che l'effetto prodotto da queste disposizioni speciali per Roma capitale risulta esattamente opposto all'impressione iniziale: non consentire l'esercizio disgiunto della proposta istitutiva renderà particolarmente arduo procedere all'effettiva creazione della Città metropolitana.

Si deve tener conto, peraltro, che le nuove funzioni amministrative che la legge 42 attribuisce a Roma capitale comprendono già, in tutto o in parte, le funzioni fondamentali tipiche che la stessa legge riconosce alle Città metropolitane, ovvero quelle funzioni che non coincidono con quelle fondamentali delle Province. Si tratta dei grandi settori dello *sviluppo economico e sociale*, della *pianificazione territoriale* e dei *servizi pubblici*. È vero che ci sono delle difformità nella formulazione delle rispettive competenze fra Città metropolitane e Roma capitale, ma non credo che sia utile - almeno qui, nel limitato tempo a mia disposizione - fare un preciso confronto letterale tra le diverse previsioni normative; peraltro, non ancora attuate. È presumibile, infatti, che al momento dell'attuazione (con i decreti legislativi rispettivamente previsti dagli artt. 23.6 e 24.5) la specificazione di queste funzioni - in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, ma anche, nel caso di Roma, del principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di capitale della Repubblica - possa senz'altro consentire che la Città capitale si veda attribuite, nei settori predetti, funzioni almeno analoghe a quelle riconosciute o astrattamente riconoscibili alla generalità delle Città metropolitane. Tra le quali, si rammenti, si annoverano anche le piccole aree metropolitane di Venezia e Reggio Calabria.

In conclusione. Non so se gli accorgimenti introdotti dal nuovo art. 114 Cost. e dalle previsioni transitorie della legge 42 saranno in grado di consentire, adesso, l'effettiva istituzione delle Città metropolitane. Per Roma, in particolare, reputo però senz'altro poco probabile questa evenienza.

Ciò che più conta, tuttavia, è che - essendo la contestuale attuazione dell'art. 119 sul federalismo fiscale e dell'art. 114, ultimo comma, la base dell'accordo politico che ha dato il via alla legge - Roma capitale (al contrario delle Città metropolitane) vedrà senz'altro la luce a meno che non salti l'attuazione della legge 42 nel suo insieme. E quando Roma capitale sarà nata verrà a svolgere - io ritengo - di fatto, pur senza averne l'etichetta, anche le funzioni tipiche della Città metropolitana; mentre la Provincia continuerà ad operare - quantomeno per tali funzioni - con l'esclusione del territorio di Roma. Si tenga conto, a questo riguardo, che la Provincia, pur escludendo la Capitale della Repubblica, rimane comunque il territorio più vasto e popolato dell'intera Regione.

Non sarà dunque, con ogni probabilità, un meccanismo di natura strutturale (la grande Città metropolitana) a risolvere i problemi di scala più ampia rispetto al territorio del Comune di Roma, ma si dovrà percorrere la strada delle soluzioni di natura funzionale: gli accordi istituzionali tra Stato, Regione, Provincia e Città capitale. Sarà questo il meccanismo, delineato nel comma 6 dell'articolo 24 della legge 42 come soluzione in via transitoria, che ragionevolmente potrebbe diventare la migliore soluzione anche a regime.

ANTONIO D'ATENA. *Grazie. Do quindi la parola al professor Edoardo Giardino della Libera Università Maria Santissima Assunta (LUMSA) di Roma.*

Edoardo Giardino

PROFESSORE DELLA LIBERA UNIVERSITÀ MARIA SANTISSIMA ASSUNTA
LUMSA - DI ROMA

Mi preme, da subito, ringraziare gli organizzatori per avermi invitato a questo interessante Convegno, il quale costituisce un'utile occasione per vagliare il portato applicativo della legge n. 42 del 2009 e tentare, parimenti, di affrontarne le non poche aporie interpretative.

Mi soffermerò, quindi, nel limite del tempo a me consentito, su alcuni ambiti di analisi che traggono feconda sollecitazione dalle osservazioni formulate dagli autorevoli Relatori che mi hanno preceduto.

Invero, la complessità dell'argomento induce a rievocare la reale finalità del federalismo fiscale, da rinvenirsi essenzialmente nel tentativo tanto di razionalizzare la spesa pubblica quanto di implementare la qualità dei servizi erogati alla collettività. Pertanto, proprio tali vincoli teleologici avrebbero dovuto indurre il legislatore a ricercare lo strumento più efficace onde incidere significativamente sugli inutili ed ingiustificabili sprechi di denaro pubblico. A tal fine, sarebbe stata opportuna una maggiore attenzione verso quei moduli organizzatori e gestionali idonei a contemperare economicità, efficienza ed efficacia di azione e di risultati,

in tal guisa garantendo un esercizio qualitativo delle funzioni senza un inutile aggravio per la finanza pubblica.

Mi riferisco, più segnatamente, all'agire associativo che, negli ordinamenti più moderni assume un'indubbia centralità nell'esercizio della funzione amministrativa, con esiti evidentemente positivi, sol se si consideri la favorevole influenza che la sua adozione ha sortito nelle più moderne democrazie.

Nel nostro ordinamento, l'agire istituzionale associativo dovrebbe costituire un indefettibile tassello a fronte non solo dei vincoli costituzionali di buon andamento, sussidiarietà, differenziazione e, soprattutto adeguatezza, quanto del tratto dimensionale che segna, in particolare, i Comuni italiani. Giova, infatti, ricordare che la percentuale nazionale su base ISTAT dei Comuni italiani fino a 3.000 abitanti è pari al 57,2%.

Se, poi, vagliamo il dato su base regionale, esso assume rilievi ancor più significativi: in Valle d'Aosta il 91% dei Comuni si colloca nel suddetto ordine di grandezza; in Piemonte l'80%; in Trentino Alto Adige il 72 %; in Sardegna il 69%; in Calabria il 59,4%.

Appare così di tutta evidenza la centralità

che il Comune di ridotte dimensioni assume nel quadro istituzionale italiano, di cui si rivela non già eccezione bensì regola, quindi parametro rispetto al quale ponderare i mutamenti istituzionali, così da consentire loro di poter continuare a svolgere le storiche funzioni.

Diversamente, non contestualizzando siffatta realtà nel quadro dei processi e delle dinamiche derivanti dalla globalizzazione, ritenendo, quindi, che i bisogni sociali e le esigenze di bilancio siano rimasti a tutt'oggi inalterati, significherebbe abdicare ai vincoli finalistici che orientano l'agire pubblico, condannando, così, la gran parte dei Comuni italiani ad una gravissima inoperatività.

Al riguardo, la legge n. 42 del 2009 rivela una indubbia timidezza previsionale, limitandosi la stessa a dedicare al tema dell'associazionismo locale la laconica previsione di cui all'art. 12, comma 1, lett. f), là dove - sancendo "la previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali" - ribadisce in sostanza quanto di già disposto, ad esempio, dall'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 112 del 1998 ("La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Le regioni, nell'emanazione della legge di cui al comma 1 del presente articolo, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demo-

grafica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui al comma 5 del presente articolo. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa. La legge regionale prevede altresì appositi strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni").

In verità, è giunto il momento di mutare rotta, sancendo processi obbligatori di associazionismo interistituzionale, sulla falsa riga di quanto di già previsto dal disegno di legge governativo recante "Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazioni e razionalizzazione dell'ordinamento e Carta delle Autonomie locali" (C. 3118) che contempla ipotesi di associazionismo obbligatorio per i Comuni sotto i 3.000 abitanti, in linea del resto con quanto inequivocabilmente sancito dagli artt. 5, 114 comma 1 e 118 commi 1 e ultimo della Costituzione.

Anche al riguardo, nulla è più persuasivo del dato oggettivo.

Infatti, mentre in Italia - dal 1971 al 1998 - il numero dei Comuni è aumentato da 8.056 a 8.102, nel resto d'Europa si è seguito un percorso radicalmente inverso: in Germania, per l'azione dei Lander, si è passati da 24.282 a 8.505 e quelli con meno di 5.000 abitanti sono diminuiti da 22.722 a 6.478; nel Regno Unito, si è assistito negli ultimi vent'anni ad una diminuzione dei distretti da 1.400 a 369; in Svezia da 1037 a 272; in Danimarca da 1.278 a 275.

L'eloquenza dei dati richiamati riflette i limiti ed i ritardi che hanno connotato l'azione legislativa italiana, soprattutto alla luce delle non poche problematiche che l'attuazione dell'art. 119 Cost. implicherà, posto l'evidente divario che ancora segna il rapporto Nord-Sud del Paese.

Peraltro, la necessità di una evoluzione in senso associativo dell'agire amministrativo locale trae ulteriore conforto proprio dalla natura e consistenza dei prevalenti interessi tutelati, non già comprimibili nei ristretti spazi comunali bensì coincidenti con ambiti e dimensioni sovracomunali, donde la necessità di perseguirli attraverso un'azione istituzionale che superi la pluralità dei soggetti interessati in ragione di una unicità decisionale.

Quanto detto trova viepiù conferma se consideriamo l'attiguità che lega, senza alcuna soluzione di continuità, sequele ininterrotte di comuni, i quali, in tal guisa, si rivelano l'uno quartiere dell'altro. Sovente, infatti, sorgono difficoltà addirittura nell'individuare l'esatta ubicazione e, quindi, l'appartenenza di alcune abitazioni costruite sul confine che separa un Comune dall'altro.

La gestione unitaria, così, assicurerebbe, accanto ad un consistente quanto utile risparmio economico, una cura altresì coordinata ed ordinata dell'interesse pubblico.

Del resto, a fronte dei canoni di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, è proprio la natura sovracomunale degli interessi perseguiti ad esigere l'agire associativo, la cui obbligatorietà troverebbe fondamento nell'art. 117. della Cost.

Infatti, se l'agire associativo costituisce una condizione essenziale per la sopravvivenza del Comune, l'associazionismo rivela natura di funzione fondamentale,

sebbene una interpretazione letterale dell'art. 117, comma 2 lett. p) limiti l'intervento statale alle sole forme associative consensuali, poiché la norma, afferendo espressamente alle sole "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane", non include nell'alveo della legislazione esclusiva statale le forme associative c.d. soggettivizzate (ad es. l'unione di comuni) che così si ascrivono alla legislazione residuale delle Regioni. In tale ultimo caso, però, l'esercizio delle prerogative legislative andrebbe espletato nel rispetto dell'art. 117, comma 6, Cost., che riserva ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane la "potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

Non meno problematica si rivela l'analisi di Roma Capitale e della Città metropolitana di Roma Capitale.

Al riguardo, non è dato più tacere un'evidente contraddizione inveratasi nel corso degli ultimi lustri a seguito della emanazione prima del d.lgs. n. 267 del 2000, poi della legge cost. n. 3 del 2001 ed ancora della legge n. 42 del 2009.

Non si comprende, infatti, a tutt'oggi come possa un ente costitutivo della Repubblica quindi necessario (*id est* la Città metropolitana *ex* art. 114, comma 1, Cost.) essere a tutt'oggi virtuale, posto che tanto l'art. 23, comma 1, d.lgs. n. 267 quanto l'art. 23, comma 2, legge n. 42 perseverano nel prevedere che le città metropolitane possano essere costituite o istituite.

Ed linea con la facoltatività istitutiva delle stesse, la legge n. 42 differisce l'approdo alla città metropolitana di Roma capitale, ritardando così la soluzione di rilevanti problemi che incidono negativamente sulla qualità di vita dei cittadini.

Gli aeroporti ed il porto di cui si avvalgono la popolazione romana nonché i turisti che desiderano visitare Roma sono ubicati in Comuni differenti (ossia rispettivamente Ciampino, Fiumicino e Civita-vecchia), di tal che l'impossibilità per la stessa Capitale di esercitare una gestione unitaria e diretta di siffatti interessi, perseguibile invece proprio attraverso l'istituzione della Città metropolitana.

La previsione, viceversa, di percorsi transitori genera l'eventualità che la transitorietà possa ben presto tradursi in definitività, poiché non v'è maggior incertezza che rimettere il destino del cambiamento

alle sorti di una legge *incertus an incertus quando*.

Assisteremo così, ex art. 24 della legge n. 42, non solo ad una Roma Capitale che coinciderà con il Comune di Roma quanto ad un rinvio legislativo *sine die* dell'approdo alla Città metropolitana di Roma capitale, in tal guisa preservando un inalterato *status quo* foriero, tuttavia, di inalterate inefficienze.

ANTONIO D'ATENA. *Grazie. Do ora la parola al professor Paolo Liberati dell'Università degli Studi Roma Tre.*

Paolo Liberati

PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI "ROMA TRE"

Mi unisco con molto piacere ai ringraziamenti agli organizzatori di questo convegno. Nel limitato tempo a disposizione, cercherò di discutere alcune questioni che mi appaiono problematiche per la realizzazione della legge n. 42 del 2009, facendo prevalentemente riferimento alla relazione di Enrico Buglione e quindi guardando alla questione del federalismo principalmente dal lato del finanziamento e della perequazione. Cosa emerge dalla legge n. 42 del 2009 e cosa emerge di nuovo rispetto al passato? Una delle maggiori perplessità riguarda l'estrema frammentazione delle modalità di finanziamento di Regioni, Province e Comuni in dipendenza di specifiche tipologie di spesa. Ad esempio, nel caso delle Regioni, si prevedono modalità di finanziamento differenziate a seconda che si debba far fronte alla fornitura dei livelli essenziali, a spese autonome o ad ulteriori funzioni da trasferire. Tra Province e Comuni esiste poi una differenziazione nelle modalità di finanziamento delle funzioni «fondamentali» (di cui questa mattina si è parlato molto) e di quelle non fondamentali, nonché per il finanziamento di ulteriori funzioni di particolare rilevanza locale.

Nello schema di federalismo che si va delineando, quindi, le risorse che verranno erogate ai vari livelli di governo dovranno essere convogliate verso l'una o l'altra modalità di spesa in misura abbastanza segmentata. Ma la ragione principale di questa frammentazione si deve alla sopravvivenza, in capo alle Regioni, della necessità di erogare i livelli essenziali di servizio in campo sanitario (e in futuro anche di altre funzioni importanti come l'istruzione e l'assistenza). La contraddizione è che in questo caso le risorse non sono formalmente vincolate (i vincoli di destinazione sono stati aboliti), anche se in sostanza lo sono. È questa una caratteristica singolare del nostro sistema di federalismo. Se si guarda alla Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese (nella parte Sanità), si constata che tra i ricavi del servizio sanitario nazionale sono inclusi parte dei gettiti dell'Irap e dell'addizionale Irpef, anche se su questi tributi non grava nessun vincolo formale di destinazione. Mi chiedo allora quale sia lo scopo di rimuovere un vincolo di destinazione, dal momento che il calcolo del deficit sanitario richieda che essi siano effettivamente conteggiati nel saldo entrate e spese. Ciò è tanto più importante quanto più si consideri che nel

caso dei livelli essenziali le Regioni non possono derogare verso il basso (minori servizi), ma solo verso l'alto, eventualmente fornendo servizi aggiuntivi di cui assumersi la responsabilità del costo della fornitura con risorse proprie.

Questo meccanismo ripropone un problema storico del processo di decentramento italiano, che è quello di spingere verso un rilevante decentramento delle spese senza avere le necessarie fonti autonome tributarie. Questo punto è già stato sollevato da Buglione. Io aggiungerei solo che la presenza di un forte decentramento della spesa (come forse si potrebbe delineare in Italia) dovrà necessariamente essere caratterizzato dall'impiego di compartecipazioni al gettito per il corrispondente finanziamento. Non credo che si possa delineare uno schema fondamentalmente diverso, in cui lo squilibrio verticale sia totalmente chiuso da fonti tributarie autonome. E non si può prevedere l'erogazione di trasferimenti, dato che questi sono stati aboliti dalla riforma del titolo V della Costituzione, salvo poi (come dirò in seguito) utilizzare nella legge 42 alcune "acrobazie" terminologiche per introdurre comunque forme di trasferimento denominate in modo da rispettare il dettato costituzionale.

Se ci si deve allora in una certa misura "rassegnare" al fatto che gli enti locali dovranno essere dotati di compartecipazioni, ci si deve anche chiedere quale sia il metodo migliore e più efficace di impiegarle. Un dato di fatto è che la legge 42 apre la porta ad un impiego molto ampio delle compartecipazioni in futuro (questione già sollevata nelle relazioni di questa mattina); in particolare, si fa qui riferimento all'articolo 10, comma 1, lettera c) (relativo al finanziamento delle ulteriori funzioni che dovranno essere trasferite alle Regioni), e all'articolo 27 (il cui titolo è «Regioni a

statuto speciale») comma 4, nel quale si afferma che le compartecipazioni potranno essere utilizzate per finanziare ulteriori funzioni trasferite anche alle Regioni a statuto ordinario.

Personalmente, ritengo che le compartecipazioni siano un metodo efficace di finanziamento se legate alla fornitura di livelli essenziali o comunque alla fornitura di beni e servizi sui quali il governo centrale manifesti un interesse e un'influenza nella loro determinazione (un esempio nella legge delega è il trasporto pubblico locale che dovrà essere fornito ad un livello "adeguato"). Ritengo che siano invece molto poco responsabilizzanti se erogate a fronte di spese sulle quali gli enti locali abbiano facoltà di determinare autonomamente il livello di fornitura, perché ciò vorrebbe dire finanziare spese di interesse locale con risorse provenienti dal centro. Se il finanziamento deve essere rivolto a rafforzare il legame tra responsabilità di spesa e di entrata, da un lato non si dovrebbero impiegare compartecipazioni per finanziare spese autonome, e dall'altro non si dovrebbero impiegare tributi propri per finanziare spese che coinvolgono livelli essenziali. In passato, questa commistione è stata molto pronunciata e la legge 42 del 2009 non è sulla strada di operare una scelta netta al riguardo; al contrario, ci sono tutti i presupposti per il mantenimento di questa stessa commistione.

La ragione è semplice. La compartecipazione si presta a generare un «vincolo di bilancio soffice», cioè la possibilità che le Regioni e gli enti locali, utilizzando fondi centrali per finanziare spese di interesse esclusivamente locale, diano luogo a politiche di spesa non particolarmente accorte. Ciò anche se le compartecipazioni dovessero avere natura strettamente geografica (quindi derivanti dal territorio), sia perché trattati comunque di tributi nazionali, sia perché

in questo meccanismo i politici locali non sono generalmente *accountable*, dato che non hanno una responsabilità diretta di prelievo.

La commistione tra fonti di finanziamento, tipologie di spesa e la difficoltà di una soluzione soddisfacente è particolarmente pronunciata proprio nel caso regionale con riferimento ai livelli essenziali in sanità. Lì la capriola terminologica è stata la seguente. Le Regioni forniscono i livelli essenziali sanitari. Come in passato, nel dettato della legge n. 42, si sostiene che la sanità dovrà essere finanziata utilizzando una parte dei tributi propri (IRAP e addizionale IRE) senza vincolo di destinazione. Ad integrazione di questa copertura di base, le risorse mancanti dovrebbero provenire da un trasferimento perequativo. Ma a questo punto, si prevede che il trasferimento perequativo sia alimentato da una compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto, lungo le linee che sostanzialmente erano già state predisposte nel decreto legislativo n. 56 del 2000, senza grandi differenze. E che hanno già dimostrato scarso successo (ricordo che l'unico decreto di attuazione del Presidente del Consiglio dei Ministri fu, nel 2004, basato interamente su spesa storica).

Per certi versi, dunque, si sta riproponendo lo stesso schema, con una compartecipazione IVA *impropria* (utilizzata a copertura del fabbisogno sanitario non coperto da tributi propri) perché non distribuita secondo i criteri che Buglione ricordava stamattina, cioè con uno stretto collegamento col territorio di formazione del gettito (quindi con un criterio geografico); ma distribuita per chiudere lo squilibrio verticale tra le necessità espresse dai fabbisogni sanitari (che a loro volta dipendono dalla definizione dei livelli essenziali) e il gettito dei tributi impiegati a copertura parziale di quella spesa. Trattasi quindi di un tra-

sferimento a tutti gli effetti. Prima del 2000, quel trasferimento si chiamava Fondo sanitario nazionale; dal 2000, lo si è denominato compartecipazione IVA, ora lo si definisce trasferimento perequativo. Ma la logica del meccanismo di finanziamento della sanità è sempre la stessa, e da questo punto di vista, non ci sono grandi cambiamenti. La legge n. 42 del 2009 può innovare sotto molti punti di vista, sicuramente non sotto questo profilo. È una strada già tentata, sperimentata e messa in discussione, quindi al riguardo esprimo profonda preoccupazione se a questa girandola di definizioni non si assocerà qualcosa di nuovo dal lato di una più coerente struttura di finanziamento dei livelli essenziali e dal lato dei controlli *ex post* dei meccanismi di spesa.

Questa riflessione mi guida verso un secondo punto, relativo al meccanismo perequativo complessivo. Ho però bisogno di una premessa. Dalla discussione sulla perequazione escludo la perequazione relativa al finanziamento dei livelli essenziali, che non considero perequazione dal punto di vista terminologico e neanche scientifico. In primo luogo, far apparire che alcune regioni finanzino la sanità perché ricevono risorse da altre regioni (tipicamente da Nord a Sud) è strumentale a far apparire una redistribuzione territoriale dove non c'è, dato che l'impatto redistributivo della fornitura di questi servizi è pensato a livello centrale in forma di redistribuzione interpersonale (tra individui ricchi e individui poveri) e non di redistribuzione territoriale. È sufficiente osservare quanto stabilito dalla L. 42/2009 al riguardo per rendersi conto dell'inappropriatezza dell'uso del termine perequazione. Uso un esempio estremo per illustrare il punto. Anche se le Regioni fossero tutte uguali, ma avessero tributi propri insufficienti per finanziare la spesa sanitaria, esse avrebbero bisogno di risorse

integrative per erogare i livelli essenziali. Ma probabilmente saremmo tutti d'accordo sul fatto che quelle risorse non sarebbero perequative, dato che le regioni sono tutte uguali, ma semplicemente integrative di uno squilibrio verticale (come era il caso del vecchio Fondo Sanitario Nazionale). Dopo la premessa, alcune parole sul resto del meccanismo perequativo. Il disegno della perequazione è assai complicato e non semplifica molto rispetto al passato. Si possono contare sette fondi perequativi diversi (di cui uno è quello dei livelli essenziali che da un punto di vista terminologico non condivido): a livello regionale, per i livelli essenziali, per le spese autonome regionali, per il trasporto pubblico locale (differenziata per parte corrente e parte capitale), due fondi di perequazione, uno per le Province e uno per i Comuni, separatamente per le funzioni fondamentali e per quelle autonome, e un fondo di perequazione infrastrutturale (art. 22) apparentemente senza alcun coordinamento con gli altri. Sul modo in cui questi fondi dovranno funzionare, in molti casi la legge delega è molto vaga.

A complicare ulteriormente lo schema, va considerato che questi fondi fanno capo a soggetti diversi, perché alcuni di essi saranno di esclusiva responsabilità centrale, mentre altri saranno (o potranno essere) a responsabilità anche regionale. Trarre conclusioni sotto il profilo dell'impatto complessivo in termini di equità diviene allora molto problematico. Poiché un obiettivo molto importante della legge è quello di rendere gli amministratori più *accountable*, l'opacità di questo sistema mi preoccupa molto, considerando l'effettiva capacità dei cittadini-elettori di farsi largo nella ricognizione delle diverse fonti di finanziamento a disposizione degli enti locali.

C'è poi un terzo punto, l'abbandono della spesa storica e quindi il richiamo all'effi-

cienza del sistema. Siamo tutti d'accordo sul fatto che non si debbano sprecare soldi. Il problema è come portare ad attuazione questo obiettivo. Al riguardo, la spesa storica dovrebbe essere rimpiazzata da un meccanismo di costi standard. Il costo standard dovrebbe essere una misura di spesa depurata dall'inefficienza, quindi al netto degli sprechi. Ci sono tecniche econometriche più o meno sofisticate con le quali tentare la definizione del costo standard, che vestono di apparente oggettività il riparto dei fondi tra gli enti locali (ma si veda l'esperienza inglese della fine degli anni Settanta al riguardo). Ritengo però che il problema sia non tanto quello di definire un nuovo concetto di costo *ex ante* (anche se il tentativo è certamente apprezzabile), quanto quello di migliorare la capacità di controllo della spesa *ex post*. Del resto, si possono usare la spesa storica e il costo standard, ma se *ex post* non si hanno le capacità di misurare e controllare l'operato degli amministratori, la spesa storica e il costo standard rischiano di generare lo stesso risultato (appunto, quello di portare la spesa fuori controllo), soprattutto rispetto a servizi socialmente importanti come quello sanitario. In casi come questi, in ragione di esternalità negative molto elevate conseguenti alla mancata fornitura del servizio, l'introduzione di un costo standard potrà certamente rendere politicamente più costoso il *bail-out* (ossia l'operazione di salvataggio in presenza di deficit), ma difficilmente potrà evitarlo. Da questo punto di vista, quindi, le sanzioni hanno un'efficacia abbastanza limitata e molto condizionata alle opportunità di un *bargaining* politico. Come ho detto, il problema principale non è quello di rivestire di oggettività la misura del costo *ex ante*, ma come strutturare un meccanismo di controllo della spesa *ex post*. Le responsabilità degli amministratori, infatti, possono essere

accertate solo dopo che il fatto si è compiuto. È in quella zona grigia che bisognerebbe potenziare gli interventi, piuttosto che sulle tecniche econometriche *ex ante*. Al riguardo, misure sanzionatorie come l'incremento obbligatorio già previsto per le aliquote dell'Irap e dell'addizionale Irpef per le Regioni che presentino deficit sanitari, sono meccanismi che hanno efficacia diversa a seconda delle Regioni in cui si applicano e finiscono per scaricare sui cittadini il costo di una disfunzione da cui essi dovrebbero essere difesi, generando dubbi effetti di redistribuzione interpersonale in questioni meramente territoriali. Ad esempio, l'incremento automatico delle aliquote in Lombardia procurerebbe un certo gettito, ma in Calabria (dove il gettito pro capite dell'Irap è circa un quarto di quello lombardo), l'incremento obbligatorio delle aliquote non avrebbe una grande importanza nella copertura del deficit. Inoltre, rispetto all'incremento dell'Irpef ad esempio, né un povero calabrese né un povero lombardo contribuirebbero alcunché, confondendosi in questo caso gli obiettivi di equità interpersonale con quelli territoriali, con effetti discutibili sulla *ratio* della sanzione. Se la *ratio* fosse quella di far pesare ai cittadini della regione il deficit sanitario, tutti dovrebbero concorrere; se la *ratio* è invece quella che nel comminare questa sanzione bisogna tener conto dell'impatto redistributivo, allora le imposte sono lo strumento sbagliato.

Le novità non sono quindi sostanziali dal punto di vista degli strumenti utilizzati rispetto al passato. Se non si fossero persi dieci anni di tempo, dal 2000 ad oggi avremmo già potuto compiere qualcuno dei passi che adesso ci si propone di compiere con la legge n. 42 del 2009, o quantomeno aver sperimentato alcune soluzioni. Il problema rimane sempre lo stesso, cioè come si possa controllare che i percorsi di finanziamento, i comportamenti e le risorse siano caratterizzati da modalità virtuose. A mio modo di vedere, la questione principale è il controllo, e non gli strumenti. Tutti gli strumenti possono essere ugualmente buoni e cattivi, e l'esito dipende da come li si usa. Il Canada da molti anni finanzia le Province con trasferimenti specifici in campo sanitario, vincolati nella destinazione; la Germania fa da sempre largo uso di trasferimenti (e compartecipazioni). Una modalità, quella dei trasferimenti, che in Italia è stata totalmente cancellata perché imputata di irresponsabilità. Gli strumenti possono certamente aiutare, ma non potranno sostituire, nel medio periodo, un forte investimento nel rafforzamento della capacità dell'amministrazione di verificare *ex post* l'esito delle risorse erogate.

ANTONIO D'ATENA. Grazie. Do la parola al dottor Vincenzo Santantonio, dirigente di ricerca all'ISSIRFA-CNR.

Vincenzo Santantonio

DIRIGENTE DI RICERCA DELL' ISSIRFA-CNR "MASSIMO SEVERO GIANNINI"

Grazie per l'invito a questa importante iniziativa. Desidererei soffermarmi su un punto dei tanti relativi alla legge n.42, che non è stato trattato, ovvero il punto delle forme di raccordo tra i livelli di governo nella filiera Stato, Regioni, enti locali, perché è una parte importante della *machinery* che viene coinvolta nella realizzazione del cosiddetto federalismo fiscale.

È un problema delicato, perché è all'evidenza non soltanto in Italia, ma anche in altri Paesi. Ci si domanda ovunque se l'autonomia riesca ad attenuare o invece a esacerbare la situazione all'interno di un contesto Paese. Si rileva in altri Paesi, ad esempio in Germania, un forte scollamento rispetto ai partiti politici e quindi comunque una rinnovata attenzione per tutte quelle forme che cercano di salvare le componenti, anche periferiche, da scelte decisionali che coinvolgono l'insieme della Repubblica nei nuovi termini costituzionali.

Tre aspetti nella legislazione sembrano rilevanti a questo riguardo. Da un lato, la legge vincola a scelte molto rilevanti. Non mi soffermo sulla fitta rete di impegni che prende sin dai primi articoli, ma è importante richiamare principi di assoluto rilievo, quali quello della responsabilità, che racchiude

forse la filosofia di tanti ulteriori passaggi che trovano disciplina.

Come conseguenza, una operazione di così ampio respiro richiede la costruzione di strumenti e procedure altrettanto complessi. Vi è quindi il coinvolgimento di tutti i livelli di governo, assoluta novità, perché siamo stati abituati a uno sviluppo delle relazioni Stato-Regioni basate su moduli uguali. Importanti principi e criteri direttivi sono richiamati formalmente dalla legge.

Pensiamo al principio della lealtà istituzionale, formula un po' insolita da ricondurre verosimilmente al principio di leale collaborazione di matrice della giurisprudenza costituzionale. Vi è ancora il principio della piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali, che il Governo deve assicurare nella partecipazione ai decreti legislativi. Questo è un dato caratteristico.

La struttura della legge quindi presenta questo disegno complesso, coinvolge tutti i livelli di Governo, anche le Regioni speciali. Questa è una novità, perché loro si sono sempre avvalsi di quelle clausole di riserva della loro specialità, per cui poi tutto veniva deciso al di fuori, separatamente. Anche qui ci sono tavoli separati tra singolo Stato e singola Regione speciale, ma c'è un coinvolgimento espresso e accettato dalle Regioni

speciali nel pacchetto complessivo di ridefinizione e di risistemazione dell'assetto finanziario.

Questo disegno è poggiato su un ben collaudato sistema sul circuito degli esecutivi. Il Parlamento si riserva un'area sua, e questo è regolato da una Commissione parlamentare, ma altrettanto non può dirsi per le assemblee elettive regionali e locali.

Questo disegno, che fonda le proprie basi su questo circuito collaudato, viene presentato e deve realizzarsi a Costituzione invariata. La legge conta quindi su organismi preesistenti (la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza unificata particolarmente valorizzata) e crea anche almeno tre organismi nuovi, ma senza una sede unitaria e provvista di adeguato rango costituzionale.

È chiaro che su questo non c'è stato accordo. Forse, le forme istituzionali future se ne occuperanno, ma è chiaro che un'operazione della portata del federalismo fiscale in diretta attuazione dell'art. 119 troverebbe la sua sede naturale in un organismo di raccordo previsto dalla Costituzione e forse ne giustificerebbe di per sé sola l'esistenza. Insomma, già solo per fare il federalismo fiscale si giustificerebbe una macchina di quel tipo.

Oltre a realizzarsi in assenza di questo importante tassello nelle relazioni centro-periferia, si realizza anche in costanza di un carattere fondamentale delle relazioni centro-periferia, ossia il fatto che tutte si svolgono con il Governo che mantiene saldamente le redini del percorso. Questo dipende dalla natura stessa della legge, per la disciplina che contiene tutta la procedura impostata in questo senso, ma anche perché si tratta in fin dei conti di una legge delega della più recente generazione, ovvero quella che si caratterizza per muoversi sul delicato crinale di compatibilità con i requisiti che l'articolo 76 della Costituzione pone a garanzia del corretto affidamento ed esercizio

della delega. Qualcuno quindi ha parlato anche di delega in bianco, aspetto che deve essere segnalato.

Nella relazione della scorsa settimana, il Presidente della Corte costituzionale ha lamentato i caratteri di questo tipo delega, anche perché i decreti delegati sono provvisori, giacché sono previsti contestualmente decreti correttivi, con conseguente aggravio degli effetti moltiplicativi del contenzioso che si sono difatti già riverberati in altre occasioni e si sono tradotti in statistiche – questione aperta davanti alla Corte costituzionale – che hanno mostrato una ripresa nel contenzioso Stato-Regioni, mentre si pensava che la giurisprudenza della Corte l'avesse sistemati.

Il fatto che ciò avvenga a Costituzione invariata potrebbe introdurre anche un elemento di flessibilità – alcuni lo valorizzano – perché lascerebbe libero campo a varie soluzioni anche sperimentali, introdotte con legge ordinaria, mentre forse delle istituzioni costituzionali, a seguito di una possibile revisione, aumenterebbero le garanzie per gli Enti locali, però forse anche la rigidità e certe scelte obbligate, conseguenti. Forse anche i procedimenti cooperativi, per come la legge li prevede, non avrebbero analogo rilievo o almeno avrebbero un peso diverso. Comunque, non è la prima volta che processi di riforma estesi si realizzano prima sul terreno della legislazione ordinaria, per poi trovare copertura in Costituzione. Tutta la vicenda del federalismo amministrativo lo conferma.

Questa caratteristica della legge n.42, il fatto di instaurare un processo sulla forza della sola legge ordinaria, non impedisce che questa attuazione tenda a un'impostazione materialmente federale, in quanto, benché priva degli adeguati meccanismi cooperativi a livello costituzionale, si caratterizza proprio per procedimenti di attuazione che coinvolgono tutti i livelli di

governo interessati, attraverso forme di raccordo, di cooperazione, di collaborazione. Questo tipo di percorso, al pari dei contenuti – anzi, in attesa dei contenuti, perché è necessario riconoscere che i contenuti non ci sono – conferisce un particolare valore all'operazione.

Secondo la modellistica classica federale, il tasso di coinvolgimento delle unità territoriali nei processi di evoluzione della forma di Stato, a cominciare dalla revisione della Costituzione, è un indicatore diretto del maggiore o minore tasso di federalizzazione di un sistema. Certo non può dirsi sin d'ora molto sul tipo di esito, che è ambivalente, più o meno federale, posto poi che esista uno standard di federalismo fiscale, perché sappiamo che tanti sono i tipi di federalismo, tanti sono i modelli delle relazioni finanziarie tra centro e periferia.

Se non si può dire molto su questo tipo di esito, già il procedimento in sé appare di ispirazione di matrice federale. Se non ancora il risultato, è quindi il processo a essere di tipo federale. Questo mi sembra un carattere interessante, che non può sfuggire a osservatori di diritto pubblico. Le forme di raccordo, le commissioni che vengono create sono un'estensione delle forme di raccordo, degli organismi che già esistono, a parte la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale prevista dall'articolo 3, con cui il Parlamento si riserva, se non un potere di guida, almeno un potere di controllo lungo tutto il processo. Al di là di questo, tutti questi organismi si presentano con la caratteristica di un'accentuata componente regionale e locale. Alcuni organismi sono creati *ad hoc*, come nel caso della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, il Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali, che è agganciato alla Commissione

parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, alcuni dicono in sostituzione della mancata attuazione di quanto stabilito dal famoso articolo 11, però anche lì discutendo se stia dentro o fuori rispetto al Parlamento. Questi sono gli organismi nuovi, che si aggiungono a quelli preesistenti, perché c'è la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata.

La legge n.42 produce un effetto – e questo è il terzo carattere – di rimodellamento del sistema delle conferenze, perché se ne aggiungono di nuove e si spostano i pesi. Si produce comunque una frammentazione di quello che prima si voleva accentrato, al punto che secondo alcuni questo è il primo segnale di una crisi del sistema delle conferenze.

In particolare, all'interno del sistema delle conferenze, è da notare la collocazione della Commissione tecnica paritetica presso il Ministero dell'economia. Questo è in controtendenza rispetto a quello che si era sempre avuto sin dai primi decreti Spadolini, ovvero al desiderio di accentrare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri tutte le vicende delle relazioni tra Stato e Regioni o comunque tra centro e periferia.

In secondo luogo, si deve sottolineare il riposizionamento della Conferenza unificata rispetto alla Conferenza Stato-Regioni, perché finora è stata quest'ultima a svolgere un ruolo largamente prevalente nel sistema, giacché era il termometro delle relazioni Stato-Regioni, quindi era una sede pressoché esclusiva, una sede di raccordo unica. La stessa Conferenza ha spesso difeso questa sua unicità, evitando che si potessero creare altre sedi, le più varie, anche magari presso sedi di governo, come nel caso della vicenda del CIACE.

Ora, invece, la Conferenza Stato-Regioni rimane un organo specializzato nei rapporti tra Stato e Regione, cioè nei rapporti duali di esclusivo interesse regionale, e infatti è

sede di una previa intesa, affinché lo Stato possa attivare meccanismi correttivi compensativi, nei casi in cui il percorso di abbandono del criterio della spesa storica risulti insostenibile per alcune Regioni (articolo 20) oppure dove si verifichi l'adeguatezza alla congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite (articolo 20, comma 4, lettera h). Per le Regioni speciali è la sede in cui è installato quel tavolo di relazioni bilaterali tra Governo e singola Regione, per assicurare il rispetto fondamentale.

La Conferenza Stato-Regioni tuttavia si ferma a questo, cioè si specializza nei rapporti di tipo duale, mentre ormai, al di là dei rapporti tra Stato e Regione, la legge n. 42 mira a includere nel processo di attuazione tutti i livelli costitutivi della Repubblica secondo l'art. 114. Tali livelli sono infatti sistematicamente inseriti, attraverso una rete di organi, nei procedimenti. Di qui deriva il rafforzamento e l'ampliamento dei compiti della Conferenza unificata, cioè della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-città operanti insieme, in base al decreto legislativo n. 281 del 1997.

La Conferenza unificata assume un ruolo centrale nelle relazioni governative, una funzione inedita. In fin dei conti, confrontando gli ordini del giorno della Conferenza unificata con quelli della Conferenza Stato-Regioni si evidenzia una differenza, che in questo caso, invece, dovrebbe essere ripensata e modificata.

Alla Conferenza unificata vengono rapportate anche la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'articolo 5, e la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione federalismo, prevista dall'articolo 4, che è segreteria tecnica della prima. Si crea quindi un pacchetto nuovo di sedi di raccordo tra centro e periferia, cioè un sottosistema nel sistema delle Conferenze.

La Conferenza unificata è un collegio abbastanza eterogeneo, perché nella composizione sono presenti tutti e difficilmente si raggiunge l'unanimità, che però è richiesta per una serie di decisioni. C'è quindi questa tendenza, ma nello stesso tempo ci sono passaggi importanti anche nel modo di procedere di questi organismi che devono essere affinati e definiti, perché altrimenti il risultato è dubbio.

La prevalenza della sede Stato, Regioni ed enti locali può creare un modello tripolare rispetto a quello Stato-Regioni, che per un verso potrebbe ridurre la storica separatezza tra i livelli di governo sub statale, con i vari tentativi di *by pass* che abbiamo conosciuto nella storia pluridecennale, ma dall'altro potrebbe consentire più spazio di manovra allo Stato, che in questo triangolo potrebbe trovare modo di rafforzarsi.

In conclusione, questi mi sembrano i *trend* più evidenti, e il carattere fondamentale è la volontà di creare questa *machinery* ispirata a moduli di tipo federale. A un osservatore questo risulta più significativo sul piano della dinamica costituzionale. Naturalmente, c'è un problema di contenuti. Dovranno essere inverteati tutti i compiti che la legge stessa si dà, e i compiti della politica dovranno essere rivalutati. Dobbiamo immaginare che tutti i problemi che il mercato non può risolvere (perequazioni, solidarietà, ma anche legalità e fedeltà fiscale) trovino una traduzione. Quindi, anche le Regioni, le Province e i Comuni devono avere un senso dello Stato, o meglio, tutti, compreso lo Stato, devono avere un senso della Repubblica, nel senso nuovo del 114 della Costituzione.

ANTONIO D'ATENA. *Grazie. Do la parola al professor Pietro Selicato dell'Università "La Sapienza".*

Pietro Selicato

PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "LA SAPIENZA"

Grazie, professor D'Atena. Rivolgo un sincero ringraziamento anche agli organizzatori che hanno voluto invitarmi a questo convegno, al quale ho partecipato con grande interesse più come uditore che come relatore, o tantomeno contraddittore. Nel trascorrere delle ore, infatti, mi sono reso conto che la mia presenza qui forse è alquanto superflua, nel senso che da quanto è emerso negli interventi che precedono il mio mi sembra di capire che lo spazio per un tributo locale, così come la teoria del diritto tributario è abituata a definire questo concetto, sia alquanto limitato, se non addirittura inesistente.

Mi sono quindi domandato come potesse essere la presenza di una lettura tributaria di questa legge delega n.42 del 2009, nell'ottica di questa limitatezza – se non addirittura assenza – di una presenza di un vero federalismo fiscale. Forse, qui si può parlare di federalismo finanziario, ma non nel senso proprio di un federalismo fiscale, così come siamo abituati a definire i tributi nella nostra concezione.

Come evidenziato molto chiaramente dal dottor Buglione, esiste un'ampiezza notevole della delega. Questo potrebbe aiutare il legislatore delegato a intervenire

sulle forme tributarie, che pure vengono lasciate possibili nel disegno del legislatore delegante e prima ancora del costituente. Chi ha riformato il Titolo V della Costituzione probabilmente immaginava un futuro delle autonomie locali più fortemente collegato a elementi di fiscalità. Ricordo studi di autorevoli colleghi della mia materia che si sono avventurati nell'analisi dei possibili equilibri fra prelievo locale e prelievo erariale, quando ancora non c'era una chiara definizione degli spazi affidati alla legislazione tributaria in ambito regionale e locale.

Già nella prima metà degli anni '90, dopo la legge n. 421 del 1992, erano emersi con molta chiarezza segnali in ordine alla impossibilità di sovrapposizione di fattispecie tributarie locali a fattispecie tributarie erariali. Pensare a un'imposta sul reddito comunale, provinciale o regionale fa rabbrivire chi crede in una visione unitaria dello Stato, sia pure distribuita in una serie di autonomie. Qui il concetto di autonomia deve giocare un ruolo fondamentale.

Autonomia è un qualcosa che viene etero-concesso, non è la sovranità. Ci troviamo quindi di fronte a un sistema che necessariamente deve essere imbrigliato

entro certe regole da chi ha il compito di coordinare i principi comuni di quello che ancora è uno Stato.

Credo che da questo punto di vista i riferimenti fatti dal dottor Buglione, cui il mio intervento si riferirà principalmente, con riferimento ai paletti che la legislazione fiscale in ambito locale deve tener presenti siano rigorosi, ma potrebbero prestarsi ad una serie di ampliamenti delle figure tributarie che, se non ben organizzate, potrebbero anche avere effetti perversi, proprio per la frammentazione dell'autonomia fiscale locale.

Il primo aspetto è quello dei vincoli comunitari. È stato ricordato il caso della Sardegna. Citerei anche un caso molto più modesto, che è stato oggetto di censura da parte della Corte di giustizia della comunità europea, il caso del comune di Carrara, che aveva introdotto un prelievo – passatemi il termine atecnico – sulla esportazione dei marmi al di fuori dei confini del comune. È ovvio che l'estrazione di marmi all'interno del comune di Carrara è per il 99,9 per cento destinato al di fuori dei suoi confini. Su ricorso di una delle imprese acquirenti, la Corte di giustizia ha censurato questo tipo di tributo, considerandolo in diretto contrasto con il sistema europeo dei dazi.

La Corte infatti ha affermato che, nel momento in cui si vieta agli Stati di introdurre dazi intracomunitari, analogo divieto deve essere rivolto anche alle organizzazioni territoriali più ristrette. Questo tipo di prelievo si pone dunque in diretto conflitto con la normativa comunitaria.

Si tratta quindi di ostacoli di notevole rilievo, che si pongono alla possibilità di istituire figure tributarie proprie degli enti locali e delle Regioni. A questa difficoltà vorrei associare un'apertura portata negli ultimi anni dalla stessa Corte co-

stituzionale, riferendosi alla legittimità costituzionale dell'IRAP. Il tributo dell'IRAP, la cui natura giuridica è ancora discussa, al di là degli aspetti economici di bilancio, è stato ritenuto legittimo, in quanto applicabile su un particolare presupposto definito sulla base di teorie elaborate, sulle quali c'è stata una sorta di piccola *querelle* in ordine alla paternità del tributo tra il professor Gallo e il professor Visco. Alla fine, il tributo ha tenuto di fronte alle censure della Corte sulla base del principio secondo cui fosse applicabile su un valore economico di carattere non monetario, come l'organizzazione.

Se leggiamo le parole della Corte nella sentenza n.156 del 2001, rintracciamo questo valore nel dominio sui fattori produttivi esercitato dall'impresa o dall'altro ente organizzatore. Si tratta dunque di un valore che non ha nulla a che vedere col patrimonio, con il reddito, con il consumo, con i trasferimenti di ricchezza, di un valore impalpabile, che ha dato spazio alla teoria del diritto tributario per elaborare figure di tributi anche nei campi della comunicazione. Pensate alla cosiddetta *bit tax*, di cui ogni tanto si parla, o della *Tobin tax*, con riferimento alle transazioni finanziarie via internet, o all'ambiente, in quanto l'ambiente come bene scarso è per di chi lo possiede, lo controlla o ne usufruisce una ricchezza sicuramente non ascrivibile ai valori monetari tradizionali, ma economicamente valutabile per la differenza rilevata in economia fra i beni e le cose.

La preoccupazione è che nell'esercizio del potere normativo in materia fiscale non si concepiscano figure forse troppo avanzate nella distribuzione dei criteri di riparto dei carichi pubblici, che, pur fondandosi su valori economici che ormai l'evoluzione della nostra civiltà ci pone

di fronte, probabilmente si scontrerebbero con esigenze pratiche, anche sotto il profilo della quantificazione.

Tornando al rapporto fra presupposto e base imponibile, l'IRAP è stata giustificata perché l'aliquota del prelievo era così bassa da non intaccare gli altri presupposti di ricchezza coinvolti nell'organizzazione, quali i redditi dei diversi fattori produttivi. La Corte, richiamandosi al principio della ragionevolezza più volte menzionato nelle sue sentenze, ha messo un freno a questa libertà di azione nel campo della nuova ricchezza, attraverso questo parametro quali-quantitativo. È necessario evitare di arrivare a quelli che il professor De Martin definiva «mostri fiscali», perché altrimenti si arriverebbe a un risultato sicuramente non coerente con i valori costituzionali. Si tratta dunque di paletti fra limiti comunitari e nuovi sbocchi della capacità contributiva, così come emersi a seguito di questo recente orientamento della giurisprudenza costituzionale.

Vorrei porre l'accento su un altro aspetto, che probabilmente farà la differenza anche sul piano del coordinamento fra fiscalità statale e fiscalità regionale e locale, ovvero quello dell'accertamento, terreno sul quale l'amministrazione finanziaria dello Stato si va misurando da tempo, all'interno del quale si è individuata una forte area di sottrazione di risorse e sul quale la partecipazione degli enti locali è sempre stata molto distante.

Questo è accaduto per una serie di ragioni, se non altro per la frattura creatasi con la riforma negli anni '70, per cui da un sistema tributario basato su una forte autonomia fiscale soprattutto dei Comuni si è passati a un sistema tributario notevolmente centralizzato. I Comuni hanno addirittura smantellato i loro uffici tributi, perché forme importanti di imposizione,

come l'imposta sulle società e le imposte comunali sui consumi assorbite dall'IVA, sono state abrogate anche per ragioni di coordinamento comunitario.

Oggi, all'interno degli articoli 25 e 26 della legge delega si ritrova un'apertura consistente a forme di collaborazione dell'amministrazione finanziaria con Regioni, Province e Comuni e viceversa. Si tende a creare una volta per tutte un sistema coordinato e cointeressato allo sviluppo di un'azione ferma nei confronti dell'evasione fiscale. Se questo fosse vero, probabilmente si arriverebbe a un risultato che dal federalismo fiscale potrebbe riflettersi sull'efficienza del sistema tributario complessivo, perché fino ad oggi il livello dell'evasione in Italia è rimasto molto elevato.

Certo, mi lasciano perplesso quelle forme premiali previste nell'articolo 26, in cui si attribuiscono vantaggi economici agli enti territoriali più virtuosi in questa politica di contrasto all'evasione fiscale, perché, pur non essendo la mia materia, ritengo che l'articolo 97 della Costituzione, che si occupa di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, imponga alcuni doverosi comportamenti. Incentivarli attraverso forme premiali sembrerebbe andare oltre il precetto dell'articolo 97 e tornare alle forme di incentivazione proprie dei vecchi *equites* dell'antica Roma, che riscuotevano i tributi nelle Province attraverso il prezzo di una parte dell'ammontare riscosso. Vi ringrazio per l'attenzione.

ANTONIO D'ATENA. Ringrazio il professor Selicato. Per concludere la tavola rotonda, cedo la parola al dottor Alessandro Sterpa, dell'Università "La Sapienza" di Roma.

Alessandro Sterpa

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA “LA SAPIENZA”

Ringrazio il professor D’Atena per la parola e tutti gli organizzatori di questo convegno, in particolare il dottor Luigi Lupo, che si è speso in prima persona per organizzare questo appuntamento.

Considerata l’organizzazione del convegno e i molteplici temi affrontati, ho scelto di soffermarmi su due aspetti principali, entrambi relativi alle norme della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale che interessano Roma Capitale (artt. 23 e 24).

Il primo riguarda la tempistica nella quale siamo immersi in relazione all’adozione dei decreti legislativi, anche alla luce del fatto che la norma dell’art. 24, comma 5, è stata innovata dal legislatore statale e il testo oggi vigente prevede l’esercizio frazionato della delega legislativa anche per attuare il regime di Roma capitale Comune (“l’art. 1, comma 21 della legge n. 25 del 2010 recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative» recita: “Al comma 5 dell’articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le parole: «Con specifico decreto legislativo, adottato», sono sostituite dalle

seguenti: «Con uno o più decreti legislativi, adottati»)

Il secondo riguarda il tema degli equilibri istituzionali e territoriali, che questa scelta di conferire maggiori competenze e risorse al Comune di Roma nella veste di capitale può avere rispetto al resto del sistema degli enti locali territoriali della Regione e le regole che disciplinano il passaggio dal Comune alla Città metropolitana di Roma Capitale previsti dalla stessa legge. Si tratta di due temi che – tra gli altri – sono trattati nel volume, edito da Carocci, frutto del lavoro di squadra fra *federalismi.it* e l’UPI Lazio, dove troveranno specifica trattazione (B. Caravita, a cura di, Roma Capitale, Roma, Carocci, 2010).

Il primo tema è quello dei tempi. Dall’adozione della legge nel maggio 2009 ad oggi sono passati quasi dieci mesi e ne mancano solamente quattordici allo scadere dei termini per l’esercizio della delega (scadenza, maggio 2011). Se a questo dato aggiungiamo il fatto che la procedura per esercitare questa delega è particolarmente complessa, perché è la stessa prevista dall’articolo 2 della legge n. 42 del 2009 per i decreti legislativi del Governo sul patrimonio e sul federalismo fiscale (procedura che vede una serie di pareri, il

coinvolgimento del Sistema delle Conferenze, il parere delle Commissioni parlamentari competenti, il parere della Commissione parlamentare sul federalismo fiscale di cui all'articolo 3 della stessa legge), nonché l'esigenza prevista dalla legge di sentire Provincia e Regione, ci troviamo in una situazione per cui i tempi per l'esercizio di questa importante delega si stanno accorciando in maniera molto sensibile.

Questo non è un dato irrilevante, anzi credo proietti il tema dell'attuazione di Roma Capitale fin dalla sua iniziale versione di Comune Capitale su una dimensione necessariamente interistituzionale. A questo obiettivo devono infatti lavorare in maniera sincronica Provincia, Regione e Comune di Roma, anche perché ad esso si lega il tema dell'equilibrio fra questo nuovo Comune molto ricco di risorse e competenze e il resto del territorio laziale.

Cooperazione interistituzionale che non deve caratterizzare unicamente questa prima fase (il Comune Capitale) ma che emerge anche in un altro punto critico della legge, ossia quello che reca le norme che regolano il passaggio dal Comune Capitale alla Città metropolitana Capitale. È opportuno ricordare che questo passaggio non solo non ha una tempistica certa (non ci sono scadenze di fatto), ma è anche caratterizzato da una serie di condizioni molto difficili da attuare. Il destino della dimensione istituzionale più ampia del Comune di Roma non è un destino necessario, anzi tutt'altro, e forse proprio questo ci può costringere a pensare che l'obiettivo della Città metropolitana capitale per governare l'area vasta della capitalità non sia l'unica strada da percorrere, pur rimanendo un importante obiettivo di razionalizzazione amministrativa.

Atteso infatti che la capitalità difficilmente

si risolve solo nel territorio del Comune di Roma, è anche vero che in attesa della Città metropolitana capitale, la dimensione di area vasta possa essere governata con strumenti diversi rispetto alla città metropolitana capitale, quale un sistema di raccordi fra il Comune di Roma, più ricco di competenze e di funzioni, e gli altri Comuni.

Su questo credo che svolga un ruolo importantissimo la cooperazione istituzionale, non solo tra il sistema degli enti locali, ma anche coinvolgendo la Regione. Tra le materie sulle quali interviene la legge su Roma capitale a vantaggio del Comune, infatti, alcune sono di competenza regionale (concorrente *ex art.* 117, comma terzo, Cost. ovvero residuale *ex art.* 117, comma quarto, Cost.). Questa scelta del legislatore statale (in deroga al riparto costituzionale delle competenze legisaltive) è legittimo, perché la previsione su Roma capitale all'art. 114 della Costituzione ne disegna in maniera speciale il regime, quindi potenzialmente anche in deroga a quanto stabilito nell'articolo 117 Cost. e fa sì che la Regione abbia un ruolo molto importante. Arricchire di competenze amministrative ora regionali alcuni o tutti i Comuni vicino a Roma (nonché le Province) permetterebbe al Comune di Roma di avere interlocutori più solidi dal punto di vista istituzionale, più ricchi di competenze e risorse, dunque in grado di dialogare con la Capitale.

Si faceva prima riferimento al fatto che le infrastrutture di logistica fondamentali (aeroporti e porti) ricadano in altri Comuni (Civitavecchia piuttosto che Ciampino o Fiumicino). È immaginabile che la città di Roma più ricca di competenze abbia la possibilità di costruire con questi Comuni una serie di relazioni. Ovviamente, quei Comuni dovrebbero essere a loro volta oggetto di un conferimento di funzioni

da parte della Regione (magari anche dallo Stato). Purtroppo – questa è la sede anche per essere particolarmente chiari – la Regione Lazio ha ancora più di altre un modo di amministrare più da grande ente amministrativo che da legislatore. Il frequente riscontro si trova nella lettura del bilancio della Regione nel quale si trovano voci di spesa relative a singoli edifici pubblici. Il bilancio regionale rappresenta quindi la testimonianza di questo modo di amministrare molto da grande Comune e poco da Regione.

Avendo l'orizzonte della Città metropolitana come soluzione istituzionale, il fatto che sia difficile arrivare a quel risultato non significa che si debba recedere dalla volontà di governare l'area vasta con strumenti diversi, non istituzionali e più funzionali, anche utilizzando gli strumenti di raccordo già previsti dal TUEL (D. Lgs. n. 267 del 2000) che pongono in relazione gli enti locali fra loro con strumenti molto vari. Per far ciò, in ogni modo, è necessario un coraggioso processo di dismissione di competenze amministrative ora della Regione al sistema degli enti locali.

Vorrei soffermarmi sul progetto di Città metropolitana, contenente il suo Statuto e la sua organizzazione in Comuni. Questo deve essere presentato congiuntamente da Comune di Roma e Provincia, trascurando di fatto (sulla carta) la volontà di tutti i Comuni della Provincia potenzialmente interessati a essere parte ovvero a non essere parte della Città metropolitana. Rilevo quindi il problema del coinvolgimento degli enti Comuni e della Provincia. Si tratta di un problema politico, istituzionale, ma forse anche giuridico, se pensiamo a quanta attenzione la Costituzione presta al coinvolgimento delle popolazioni interessate ogni qual volta si tratta dello spostamento, della migrazione dei Comuni

da una Provincia o da una Regione (artt. 132 e 133 Cost.).

Deve essere quindi recuperato il ruolo degli territoriali interessati e ciò può avvenire in sede di predisposizione della proposta di Città metropolitana da parte di Comune e Provincia di Roma; questo anche in quanto il referendum su base provinciale, che la legge prevede come unico strumento di consultazione popolare, non può svolgere questo ruolo, perché non distingue la volontà delle singole popolazioni comunali. In questo senso, forse manca un percorso che ragionando per fasce, prima più vicine al Comune poi sempre più larghe, coinvolga direttamente i Comuni interessati.

D'altronde mi sembra che questo ragionamento sulla difficoltà di intercettare la volontà dei Comuni limitrofi a Roma faccia *pendant* con la possibilità di utilizzare strumenti di raccordo per costruire un percorso verso un allargamento della capillarità al di fuori dai confini del Comune di Roma.

Va detto, infine, che l'adesione dalla Città metropolitana Capitale non deve apparire come un declassamento dei Comuni (e dei Municipi) romani; nel nuovo ente Capitale, infatti, ogni livello di governo avrà l'occasione per crescere e non sarà semplicemente assorbito visto che la Città metropolitana sarà organizzata in Comuni, nessuno dei quali perderà competenze e risorse, ma al contrario ognuno avrà la possibilità di accrescere il proprio ruolo avendo a disposizione nuovi strumenti di governo, nuove risorse e nuove competenze, ossia il patrimonio di *governance* della Città metropolitana di Roma Capitale.

I Comuni metropolitani – e con essi i Municipi (sia nell'ipotesi che rimangano enti di decentramento del Comune di Roma, sia in quella che si trasformino in

Comuni) dotati di autonomia di bilancio – saranno in grado di poter programmare e realizzare politiche nuove e articolate. Esiste certo il tema della cancellazione formale non solo della Provincia di Roma, ma anche del Comune di Roma, con la trasformazione – potenziale – dei Municipi in veri e propri Comuni all'interno della Città metropolitana. Come esiste la questione di un loro eventuale aggiornamento territoriale. Sono questioni che – proprio perché si tratta di un progetto collettivo – devono essere affrontate per trovare soluzioni istituzionali e condivise. C'è spazio, grazie alla peculiarità romana, alla sperimentazione di soluzioni innovative. Accanto all'assemblea dei consiglieri della Città metropolitana, infatti, ben

potrà essere costituito un organo di raccordo dei sindaci dei Comuni (inclusi i Municipi), per avere una sede di concertazione interistituzionale.

ANTONIO D'ATENA. *Grazie. Do ora la parola al collega che è chiamato a trarre le conclusioni di tutte le riflessioni di questa mattina, il professor Beniamino Caravita di Toritto, Direttore dell'Osservatorio sui processi di governo e del federalismo, che rappresenta l'altro centro con cui il Consiglio delle autonomie locali del Lazio ha stabilito un rapporto dal quale è nata questa iniziativa. La carne al fuoco è molta, ma qui si parrà la sua nobiltate, professore, nel fare un'efficace sintesi.*

Beniamino Caravita di Toritto

PROFESSORE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "LA SAPIENZA"

Ringrazio il professor D'Atena, il Consiglio delle Autonomie locali e tutti gli intervenuti. Ritengo di avere molte cose da dire, ma anche che chi ha molte cose da dire debba essere in grado di dirle in pochi minuti. Di solito, vale la regola inversamente proporzionale.

Vorrei fissare sei punti fondamentali e illustrarveli molto rapidamente, eventualmente rinviando ad approfondimenti che ho già sviluppato in altre sedi.

Vorrei proporre anche in questa sede una chiave di lettura generale, su cui sto riflettendo da qualche tempo. Più sperimento questa chiave di lettura in sedi diverse e più mi accorgo che presenta diversi profili di interesse.

Abbiamo ragionato finora sul modello federalismo, provando ad applicare la chiave teorica e pratica del modello federalismo alla vicenda europea e italiana. Non voglio naturalmente rinunciare alle cose su cui ho ragionato in questi anni, ma la mia sensazione è che applicare il modello teorico del federalismo alla vicenda europea e italiana sia insoddisfacente.

La chiave di lettura su cui sto ragionando è rappresentata dal modello della sussidiarietà che ci spiega tre fenomeni che

contemporaneamente si stanno sviluppando non solo in Italia, ma in tutta Europa, all'interno di Stati tipicamente federali come la Germania e il Belgio, all'interno di Stati regionali più o meno avanzati come l'Italia e la Spagna e all'interno di Stati che si vanno regionalizzando come la Francia, la Polonia e la Gran Bretagna. La chiave della sussidiarietà ci spiega il fenomeno della devoluzione delle funzioni verso l'alto (Unione europea), della devoluzione delle funzioni verso il basso (Regioni ed Enti locali), ma anche del mantenimento al centro del sistema degli Stati nazionali. Gli Stati nazionali in questo modello giocano infatti come *pivot* della distribuzione delle funzioni e delle risorse, ossia perdono la sovranità tradizionalmente intesa e recuperano centralità nell'essere distributori verso l'alto e verso il basso. Se applico questo modello anche al tema del federalismo fiscale, mi torna. Questo è un ragionamento che vi proporrei in termini estremamente sintetici, riservandomi di svilupparlo in maniera più diffusa.

Introduco la seconda chiave di lettura. Il professor Sterpa ricordava come la delega scada nel 2011, perché non c'è *vacatio legis*. È probabile una breve proroga, perché

vi è tutto l'interesse politico a chiudere la partita dell'attuazione del federalismo fiscale entro questa legislatura, per cui una qualche proroga è possibile, ma molto breve.

Mentre molti di noi riescono a leggere, a scrivere una cosa, a mandare un sms, a sentire un intervento, in questo Paese pensare di riuscire a giocare su più tavoli diversi è molto improbabile. La mia ipotesi di lavoro è che il sistema politico italiano giocherà nel prossimo anno e mezzo la partita dell'attuazione della legge n. 42, non la partita delle leggi di disciplina dei settori di competenza statale e regionale, la partita delle leggi di principio, e sarà molto difficile che giochi la partita della Carta delle autonomie e quella della riscrittura della legge sulle conferenze. Penso che giocherà una partita – di più non potrebbe – ossia la partita dell'attuazione della legge n. 42.

Dobbiamo provare a capire fondamentalmente due cose: in primo luogo come si risciva la *governance*. La *governance* della Conferenza Stato-Regioni è assolutamente insoddisfacente, perché nasce prima della riforma del 2001, per cui è obsoleta e contorta e non vi si ravvisano le regole della gestione dei processi politici su questi temi, mentre qualche regola dobbiamo darcela. Continuiamo a ribadire che c'è un problema di riforma del sistema delle conferenze, ma dobbiamo renderci conto che probabilmente la partita principale sarà non tanto la riforma del sistema delle conferenze, quanto il raccordo fra l'attuale sistema delle conferenze e la *governance* sul federalismo fiscale (articoli nn. 2, 3 e 4 della legge).

Se la mia lettura ha un senso, mi chiedo se sia possibile continuare a discutere se applicare prima l'articolo 117, comma 2, lettera p), o l'articolo 118 o il 119. Probabilmente, la chiave di lettura è l'attuazione

dell'articolo 119 e della legge n. 42.

È vero che probabilmente le funzioni fondamentali e la determinazione dei luoghi dove ci sono prestazioni essenziali andrebbero definite prima, ma dobbiamo provare a interpretare – secondo me ci si riesce – gli articoli 11 e 12, ove sarà la definizione o, se per caso arrivasse prima la Carta delle autonomie, gli articoli 11 e 12 diventeranno gli strumenti di ricognizione di ciò che il decisore della Carta delle autonomie ha definito prima. Se la Carta delle autonomie non dovesse arrivare, non dovremmo fasciarci la testa.

Non è necessario chiedersi se abbia la precedenza l'articolo 117, comma 2, lettera p), o i decreti di definizione (legati alle forme di finanziamento) delle funzioni fondamentali: viene prima ciò che viene prima. L'articolo 11 stabilisce che i decreti legislativi siano adottati secondo principi e criteri direttivi quali la classificazione delle spese relative a spese riconducibili alle funzioni fondamentali. Se viene prima l'articolo 117, comma 2, lettera p) della Carta delle autonomie, è bene, altrimenti il processo di definizione delle funzioni fondamentali si ravvisa nel decreto legislativo di cui all'articolo 2, laddove classifica le spese in spese riconducibili alle funzioni fondamentali. Ci sarà lì la ricognizione. Dobbiamo uscire dalla chiave di lettura di che cosa viene prima e cosa dopo e porci l'obiettivo di risolvere i problemi di *governance* e i problemi di definizione.

Il professor Liberati ha individuato una serie di incongruenze all'interno del testo, in particolare degli articoli 11 e 12, incongruenze che devono essere soppesate con grande attenzione. Non so se i fondi che il professor Liberati elencava come perequativi siano classificabili tecnicamente come fondi perequativi o come meccanismi che tengono conto di una perequazione, come personalmente tenderei a fare, ma

esistono sei, sette, otto grandi cesti all'interno dei quali si fa perequazione. Uno fa perequazione generale, ma in tutti gli altri esiste una perequazione.

Il problema è che non riusciamo a trasferire la raccolta delle risorse a livello locale. Se infatti si riuscisse a trasferire la raccolta delle risorse a livello locale e a utilizzare un sistema di tipo svizzero, per cui i Comuni o le Regioni raccolgono e mantengono tanto e danno una parte giù e una parte su, ovvero raccolgono i Comuni che danno ai due livelli superiori, il problema sarebbe risolto. Questo non è pensabile oggi in Italia.

Dalla Regione Lombardia era stato proposto un meccanismo diverso, per cui il 60 per cento delle risorse sarebbero rimaste al livello regionale, che si sarebbe occupato di distribuirle ai Comuni e alle Province, e una cifra, che poteva anche essere mobile, sarebbe andata allo Stato per le funzioni unitarie e le funzioni di perequazione.

Questo modello era stato proposto dalla Regione Lombardia, ma non è passato. Dobbiamo lavorare su questo modello, la cui *ratio* è rendere riconoscibili le risorse che provengono dai territori. Il meccanismo di funzionamento consiste nelle partecipazioni ai grandi tributi erariali e nei tributi locali più il ricorso a meccanismi di perequazione e mira a rendere riconoscibile ciò che è risorsa proveniente dal territorio e quello che invece costituisce risorsa proveniente da meccanismi di perequazione.

Si tratta di un modello che presuppone meccanismi sanzionatori, quali l'aumento della pressione fiscale o sanzioni di tipo politico-amministrativo per gli amministratori che non reggono a questo modello. Riconoscibilità delle risorse che provengono dai territori, quindi in realtà pochissima elasticità, laddove il sistema non è elastico per quanto riguarda il finanziamento delle

risorse. Quando l'80 per cento del bilancio regionale è legato alla sanità, che è una prestazione essenziale, e i livelli essenziali sono fissati al centro, il bilancio regionale è un bilancio assolutamente anelastico e i livelli di individuazione delle risorse che dallo Stato vanno alle Regioni sono anelastici, perché per finanziare l'80 per cento – quest'anno il trasferimento ammonta a circa 110 miliardi di euro – c'è una complessiva anelasticità. L'obiettivo è rendere riconoscibili le quote di risorse che provengono dai territori sul versante delle entrate e responsabilizzare sul versante delle spese.

Paradossalmente, il nostro modello di federalismo fiscale inserito nella legge n. 42 si tiene non tanto sull'autonomia sul versante delle entrate, quanto sull'autonomia sul versante della razionalizzazione delle spese, su cui dobbiamo effettuare il controllo, costruire meccanismi di controllo dell'uso efficiente delle risorse, più che allo stato attuale lamentarci della rigidità dei meccanismi di distribuzione delle risorse. Nella situazione politica e costituzionale data, mi sembra difficile ottenere qualcosa di più.

Vengo all'ultimo tema, di cui si è molto parlato in questa sede: la Regione Lazio e quindi la presenza di Roma capitale. Farò *outing* su Roma sulla mia interpretazione del raccordo tra l'articolo 23 e l'articolo 24, anche perché fra qualche giorno uscirà un libro curato da me su Roma capitale insieme all'UPI Lazio (edizioni Carocci), in cui espongo una serie di riflessioni.

La mia sensazione è che il tema Città metropolitane sia una risposta sbagliata a un problema reale. Il problema reale è il governo delle aree metropolitane, la risposta Città metropolitana è sbagliata. Dal 1990 sono trascorsi 20 anni, cioè quasi gli stessi anni che abbiamo impiegato per istituire le Regioni, perché 20 anni dopo vennero

approvate la legge elettorale e la legge sulla finanza regionale.

Il tema vero è il governo delle aree metropolitane. Questo è un tema reale, che è italiano, tedesco, francese, spagnolo, inglese, americano, canadese, australiano. In studi recenti molto interessanti autori canadesi e australiani ragionano sul governo delle aree metropolitane. La nostra è stata una risposta sbagliata. All'origine, nel 1990, non era sbagliata perché si legavano le Città metropolitane alle aree metropolitane, ma poi il discorso sulle aree metropolitane si è perso per strada ed è rimasto solamente il discorso sull'istituzione.

La risposta è sbagliata perché, osservando la realtà territoriale del nostro Paese, ci si rende conto che l'istituzione della Città metropolitana è un qualcosa che alla fine non faremo mai. Le due vere, possibili Città metropolitane sono Roma e Milano. Roma ha un problema in più, che è il raccordo con Roma capitale, Milano ha il problema che la creazione della Città metropolitana, al di là del fatto che costituisce un contrappeso eccessivo al potere della Regione, scompone quattro, cinque, sei Province. Come si fa a costruire la Città metropolitana scomponendo, e senza sapere come, sei Province?

Il resto delle città non ha un problema di area metropolitana. Su Genova e su Napoli la Città metropolitana coincide tendenzialmente con la Provincia. Venezia Città metropolitana è un non senso. Il problema di Venezia non è la città metropolitana ma riguarda il raccordo fra Venezia lagunare e Mestre. Ogni volta che sento quanti sono gli abitanti di Venezia Comune, mi chiedo dove siano, perché Venezia Comune ha 270.000 abitanti, di cui però 66.000 lagunari, 210.000 a Mestre. Il problema è il raccordo tra Venezia e Mestre. Bari, Bologna, Firenze non hanno un problema di Città metropolitana, è un problema di

dimensioni di città di trecento, quattrocentomila abitanti, che è inutile caricare del significato di Città metropolitana.

La Città metropolitana è un tema sbagliato, che deve essere eliminato dal dibattito politico quanto prima. Abbiamo nella Costituzione tanti articoli che non attuiamo, per cui possiamo non attuare anche l'articolo 114. Sciogliere questo tema non significa non accettare l'esistenza di un problema di governo delle aree metropolitane, ma porsi un problema diverso: il problema di governo delle aree metropolitane deve essere risolto non con l'istituzione della Città metropolitana, ma con strumenti di raccordo e di governo dell'area, che si basano su strumenti di raccordo, accordi, contratti, contatti.

All'interno di questa logica, l'articolo 24 cerca di uscire dai modelli classici delle procedure decisionali italiane, cercando una *way out* al problema: quella di dire Roma capitale è un ente territoriale i cui attuali confini sono quelli del Comune di Roma. In questo modo, si potrebbe far partire subito Roma capitale e rinviare a un momento successivo l'istituzione della Città metropolitana. Quando parte il tema Roma metropolitana, sul tappeto c'è la Commissione Amato in versione Attali, che per ragioni che non ho mai capito si scinde in Commissione Amato su Roma capitale e Commissione Marzano perché Amato si ritira. Alla Commissione Amato la Provincia di Roma si presenta al tavolo dichiarando che Roma Città metropolitana è la Provincia di Roma. La Costituzione stabilisce che Roma sia la Capitale della Repubblica, per cui non si può dire che Roma capitale della Repubblica sia la Provincia di Roma, che è composta da altri enti.

A un certo punto, per cercare di mediare, esce questa proposta, per cui Roma capitale è un ente territoriale i cui attuali confini sono questi, poi si vedrà, e Roma Città

metropolitana si farà quando si fanno le altre Città metropolitane, intanto parta Roma capitale. Questo è quello che c'è dietro l'articolo 24 e che sta succedendo. La realtà geografica di Roma è tale per cui costituire una Roma città metropolitana inizia a porre una tale serie di problemi di fattibilità, che è meglio non affrontarli.

Nel realizzare Roma città metropolitana ci si deve inevitabilmente mettere dentro Civitavecchia, Fiumicino, Ciampino e Guidonia, ove c'è l'aeroporto militare. Quando però si è andati a proporre al sindaco di Fiumicino o al sindaco di Civitavecchia di far parte di Roma città metropolitana, questi hanno risposto che avrebbe dovuto trattarsi di una imposizione. Diventa però costituzionalmente dubbia la possibilità di imporre ai Comuni di entrare coattivamente dentro Roma capitale.

A quel punto, se non si riesce a fare entrare i Comuni degli snodi trasportistici dentro Roma capitale, non ha senso Roma capitale. A Roma capitale c'è un problema di pendolarismo, giacché 700.000 persone vengono quotidianamente a lavorare a Roma da fuori Comune. Presumibilmente, 150 mila di queste provengono da fuori provincia, perché vengono da Latina, da L'Aquila, se non addirittura da Napoli. L'argomento del pendolarismo non individua quindi i confini della possibile Città metropolitana.

Lo strumento di governo del tema area metropolitana di Roma non è quello del fare un'istituzione nuova che sconvolga confini, abitudini, rapporti, che elevi Roma Municipio II allo stesso livello di Civitavecchia, perché Civitavecchia ha una tradizione di amministrazione comunale risalente, la seconda circoscrizione di Roma no, per cui si creerebbe situazione di totale «sgoverno».

Lo strumento è invece rappresentato dalla costruzione di meccanismi di accordo a

vantaggio di Roma capitale, ma anche di Civitavecchia, Ciampino e Fiumicino, che trattano alla pari con Roma capitale, che deve destinare risorse anche fuori sede. Paradossalmente, ci guadagna anche la Provincia di Roma, perché diventa la culla degli accordi fra Roma capitale e i Comuni intorno a Roma. Per realizzare l'accordo sui trasporti per Roma capitale, che tocca Civitavecchia, Ciampino, Fiumicino e Guidonia, c'è bisogno di una sede in cui stipulare questi accordi, e la sede naturale è la Provincia, perché è anche il luogo in cui si equilibrano i rapporti con i Comuni intermedi.

Il professor Sterpa ricorda giustamente che le istituzioni romane devono puntare a questo obiettivo, perché Roma capitale ha la possibilità di avere molti strumenti, molte risorse, che però vengono sottratte non tanto alla Regione, quanto al livello centrale. È una battaglia delle autonomie del Lazio nei confronti delle amministrazioni centrali. Uno dei temi principali è quello dei beni culturali ambientali. L'interlocutore sui beni culturali e ambientali è rappresentato non dalla Regione, ma dalla Sovrintendenza ai beni culturali. Se c'è una coesione di posizione da parte degli enti autonomi del Lazio su questi temi, si riesce a trattare insieme nei confronti dei Ministeri, altrimenti vince il Ministero.

ANTONIO D'ATENA. *Ringrazio il professor Caravita di Toritto, che è stato all'altezza delle aspettative, affidando un panorama di problemi alla nostra riflessione. Sul tema delle Città metropolitane avverto il medesimo disagio. Ringrazio le Istituzioni che hanno organizzato questo incontro, che mi sembra molto felicemente riuscito: CAL Lazio e ANCI Lazio. Spero che questo sia il primo di una serie di incontri. Grazie a tutti.*

STAMPA:

Tipografica Artigiana S.r.l. - 00179 Roma - Via Acqua Donzella, 19
Tel. +36 06 7843977 - +39 06 78851073 - Fax +39 06 78396336

www.tipografica-artigiana.com • info@tipografica-artigiana.com

LA PRESENTE PUBBLICAZIONE È STAMPATA SU CARTA ECOLOGICA