



## **Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n.42 del 2009\***

di

**Claudio Tucciarelli<sup>1</sup>**

*(Capo del Dipartimento riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)*

19 maggio 2010

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Attuazione del federalismo fiscale e forma di governo. – 2.1. La Commissione tecnica paritetica. – 2.2. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. – 2.3. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. – 2.4. La Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria. – 2.5. Il procedimento per l'esercizio della delega: verso un potere diffuso? – 3. Legge 42 e pubblica amministrazione. – 3.1. Gestione dei tributi e lotta all'evasione. – 3.2. Il trasferimento delle funzioni amministrative. – 3.3. Unioni e fusioni di comuni. – 3.4. Le nuove categorie del Titolo V. – 3.4.1. I livelli essenziali delle prestazioni. – 3.4.2. Le funzioni fondamentali degli enti locali. – 3.4.3. Le città metropolitane. – 3.4.4. Roma capitale. – 4. Una breve conclusione.

### *1. Introduzione*

Con l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», il riferimento al federalismo è entrato a fare parte del lessico non solo giornalistico ma anche legislativo. Pur assente nel testo costituzionale, il termine «federalismo» – e specialmente la sua declinazione

---

\* Questo testo costituisce l'introduzione al volume A. Ferrara e G.M. Salerno (a cura di), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n.42 del 2009*, Jovene editore 2010, di imminente pubblicazione nella collana *Studi di federalismi.it*. Qui è disponibile l'[indice dell'opera](#).

<sup>1</sup> Il presente scritto rielabora un precedente contributo per la «Rivista di diritto tributario».

«federalismo fiscale» – si è imposto nella terminologia legislativa, benché il confronto con i sistemi federali classici evidenzia forti differenze presenti nella strutturazione dell'ordinamento italiano. Nell'adeguarsi per maggiore semplicità al lessico del legislatore occorre pertanto avere ben presente il grado di approssimazione che si accompagna ad una scelta del genere.

Il punto di partenza dell'analisi della legge non può che essere la funzione rivestita dall'attuazione dell'autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali nel quadro del più ampio disegno di attuazione del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, entrato in vigore nel 2001.

Il nuovo sistema delle autonomie territoriali ha effettivamente inizio solo se vi è una disciplina sulla loro autonomia di entrata.

La stessa proposizione può essere considerata peraltro secondo una diversa prospettiva: il discorso sull'autonomia nel reperimento delle risorse da parte degli enti territoriali costituisce la molla per la completa attuazione del Titolo V, anche con riguardo al piano istituzionale ed alle funzioni.

Non è certo questa la sede per dirimere il dubbio sistematico (e in ultima analisi sterile) relativo alla sequenza più idonea per la costruzione di un sistema istituzionale policentrico e, in particolare, alla priorità della determinazione delle risorse rispetto all'allocazione delle funzioni.

Pur senza volere trarre conclusioni affrettate circa il metodo da privilegiare, è certo che la legge 42 si pone al crocevia tra determinazione dell'autonomia di entrata degli enti territoriali, autonomia di spesa e, soprattutto, allocazione delle funzioni e riforma complessiva della pubblica amministrazione.

A distanza di più di otto anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, molti sono ancora i passi da compiere per portarne a completamento l'attuazione, tanto sul piano finanziario quanto su quello istituzionale.

Si può allora sostenere che la legge 42 svolga una duplice funzione.

In primo luogo, la legge coglie l'urgenza dell'attuazione specifica dell'art. 119 Cost., sottolineata a più riprese dalla Corte costituzionale «al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali» (sent. 370/2003).

Al tempo stesso, però, la legge rilancia direttamente il completamento dell'attuazione complessiva del Titolo V. E realizza (o per meglio dire: potrà realizzare) questo obiettivo proprio

in ragione della disciplina a regime in essa contenuta concernente l'autonomia di entrata di Regioni ed enti locali.

Non mi riferisco solamente agli effetti indotti dalla riforma, alle sue ripercussioni sull'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione. I meccanismi previsti dalla legge, volti a rafforzare la responsabilità degli amministratori insieme con l'autonomia di entrata degli enti, condurranno infatti ad una graduale riorganizzazione di questi ultimi, in modo da renderne più efficiente l'azione amministrativa.

I primi riflessi di questo processo sono costituiti, prima ancora che dalle autonome determinazioni dei singoli enti, dal disegno di legge presentato dal Governo alla Camera dei deputati, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge 42, e volto a ridefinire l'assetto funzionale ed organizzativo della pubblica amministrazione locale e statale (C. 3118, noto come «Carta delle autonomie»). Significative parti del progetto (quelle ad impatto finanziario più diretto) sono state poi anticipate nella legge finanziaria per il 2010 e nel decreto legge 2/2010.

Intendo peraltro evidenziare il rilievo immediato della disciplina della legge 42 concernente l'attuazione del Titolo V, ulteriore e complementare alla disciplina direttamente riconducibile all'art. 119 Cost. e al federalismo fiscale.

Se è vero che il nuovo riparto di competenze e funzioni tra i diversi livelli di governo non può realizzarsi pienamente senza un adeguamento delle forme di finanziamento in linea con il nuovo art. 119 Cost., è altrettanto vero che la mancanza di un completo adeguamento al quadro costituzionale delle medesime competenze e funzioni rischia di bloccare o comunque di vanificare la stessa attuazione dell'art. 119 Cost. Il percorso è inevitabilmente circolare.

È ben nota la sostanziale assenza di norme transitorie di rango costituzionale volte ad accompagnare l'entrata in vigore del nuovo Titolo V. È almeno da dubitare che la stessa funzione suppletiva svolta in questi anni dalla Corte costituzionale possa essere in grado di colmare del tutto l'eventuale vuoto che dovesse ancora residuare a causa dell'inerzia del legislatore ordinario nell'attuazione a regime del Titolo V.

La legge 42 non si limita quindi alla disciplina fiscale e tributaria, ma in maniera esplicita o implicita impone di completare una volta per tutte l'attuazione del Titolo V. È su questo secondo aspetto, forse lasciato sullo sfondo nei primi commenti, che si soffermeranno brevemente queste note, pur nella consapevolezza che non è sempre facile operare una distinzione netta, se non in astratto e per chiarezza espositiva, tra i diversi profili interessati.

Per semplicità possiamo classificare i diversi aspetti in due ambiti:

a) forma di governo; b) organizzazione e funzioni della pubblica amministrazione.

## *2. Attuazione del federalismo fiscale e forma di governo*

Le disposizioni della legge concernenti la forma di governo esprimono due diverse concezioni. Da un lato viene valorizzato il ruolo di controllo del Parlamento nei confronti del Governo, in specie nell'esercizio della delega, dall'altro sono create nuove formule organizzative all'interno dello stesso Governo nella fase di attuazione, che ne rafforzano in certa misura i poteri.

Sembra prematuro giungere a conclusioni preventive sull'individuazione del nuovo punto di equilibrio tra i due organi, siano esse di un segno (la conferma del sempre maggiore ampliamento dei poteri del Governo) oppure di segno opposto (l'inversione di tendenza in favore del Parlamento). Le soluzioni per alcuni versi innovative adottate dal legislatore richiedono infatti, per consentire di esprimere un giudizio fondato, una verifica sulla fase attuativa.

Come vedremo, tali soluzioni vengono ad intersecarsi anche con la forma di Stato, ovvero con il rapporto Stato-autonomie territoriali.

Le forme di organizzazione del Governo sono affrontate in primo luogo dagli artt. 4 e 5 della legge: Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

### *2.1. La Commissione tecnica paritetica*

La Commissione tecnica costituisce la sede istruttoria per l'acquisizione e l'elaborazione degli elementi conoscitivi necessari per la predisposizione dei decreti legislativi. Fuoriuscendo dallo schema tradizionale della delega legislativa, che affida al solo Governo la predisposizione dei decreti legislativi, il legislatore ha espressamente individuato un organo che è senz'altro inquadrato nell'ambito governativo (la Commissione è istituita «presso» il Ministero dell'economia e delle finanze, in base al comma 1 dell'art. 4) e tuttavia non può considerarsi alla stregua di un ufficio o organo governativo (in base al comma 4, la Commissione opera «nell'ambito» della Conferenza Unificata).

La legificazione dell'organo ne determina il carattere necessario e riduce la discrezionalità del Governo nella scelta delle modalità organizzative per l'esercizio della delega.

Il carattere innovativo della Commissione trova conferma, sul piano organizzativo, nella sua composizione. Ne fanno infatti parte trenta componenti, di cui quindici sono rappresentanti «tecnici» dello Stato e quindici rappresentanti «tecnici» delle autonomie. L'evidente vocazione intergovernativa è da ricondurre ai principi generali di delega della legge, contenuti nell'art. 2, comma 2, lettere *b*) (lealtà istituzionale tra tutti i livelli di governo), e *l*) (certezza delle risorse), e comma 5 (il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali).

La peculiarità della Commissione è ulteriormente accentuata dalla presenza ai suoi lavori di rappresentanti tecnici della Camera e del Senato nonché da un rappresentante tecnico delle

Assemblee legislative regionali. La collaborazione tra Stato e autonomie viene pertanto ad incrociarsi con la collaborazione interistituzionale Governo-Parlamento e, in parte almeno, Giunte-Consigli regionali.

Alcuni elementi meritano di essere per lo meno richiamati, per sottolineare gli elementi che distinguono più nettamente la Commissione rispetto ad altri organi similari:

a) il carattere tecnico della rappresentanza; occorre evidentemente approfondire la natura propria di una rappresentanza tecnica, che pare più agevolmente sintetizzabile in termini negativi (potrebbero essere esclusi dalla Commissione i titolari di cariche elettive), e la sua differenziazione dalla rappresentanza pura (o non tecnica);

b) l'estensione della rappresentanza; i tecnici regionali e locali non rappresentano esclusivamente le proprie Regioni o i propri enti locali, bensì gli interessi «collettivi» dell'insieme dei comuni, delle province, delle Regioni;

c) la compresenza di plurimi livelli di governo, riconducibili sia all'esecutivo sia al legislativo; occorre considerare infatti quali siano gli effetti sull'ulteriore corso della delega e se possa stabilirsi un legame tra la rappresentanza tecnica nella Commissione e la fase di esame da parte della Conferenza Unificata prima e delle Camere poi sugli schemi di decreto legislativo; appare francamente un po' ardito sostenere l'ipotesi di un effetto in certa misura preclusivo delle attività dei vari rappresentanti tecnici rispetto alle successive decisioni degli organi di provenienza nel procedimento di delega; al tempo stesso risulta per lo meno problematico negare qualsiasi rilievo successivo alla partecipazione dei rappresentanti tecnici ai lavori della Commissione paritetica;

d) la titolarità di specifiche funzioni e poteri individuati dalla legge, che sottraggono la Commissione al tradizionale rapporto organico con le amministrazioni di riferimento e che le garantiscono autonomi poteri (condivisione delle basi informative; promozione delle rilevazioni necessarie; obbligo di trasmissione diretta alla Commissione per le diverse amministrazioni statali; regionali e locali, trasmissione alle Camere e ai Consigli regionali di informazioni e dati). L'attività della Commissione ha dunque rilevanza esterna diretta per una serie di atti;

e) il carattere transitorio e la trasformazione *ope legis* della Commissione tecnica paritetica in segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Ogni classificazione tradizionale rischia quindi di naufragare davanti alla Commissione tecnica paritetica. L'assimilazione alla Conferenza Unificata è limitata al profilo intergovernativo. Per il resto, la Commissione costituisce un organismo di cooperazione che interessa sia la forma di Stato (rapporto Stato-autonomie territoriali) sia la forma di governo (rapporto esecutivo-legislativo).

Né pare condivisibile l'ipotesi in base a cui la Commissione sarebbe l'organo chiamato a redigere gli schemi di decreto legislativo, dato il vincolo costituito dall'art. 76 Cost. che riserva al Governo l'esercizio della delega; è evidente che il Governo rimane l'unico soggetto titolato ad adottare le decisioni ultime sui contenuti dei decreti legislativi e sulla loro adozione.

L'attività della Commissione tecnica ha una funzione di carattere preliminare all'esercizio delle delega e si caratterizza per la natura meramente istruttoria.

La Commissione si troverà inoltre, a partire dal 2010, ad agire in stretto raccordo con il Comitato per i principi contabili di cui all'art. 2 della legge 196/2010 (legge di contabilità e finanza pubblica), attraverso lo scambio di tutte le risultanze relative all'amministrazione dei bilanci pubblici.

La natura della Commissione è senz'altro anomala e sconta la perdurante assenza di un'unica sede stabile di raccordo tra centro e autonomie: quale ad esempio potrebbe scaturire da una riforma del bicameralismo.

## *2.2. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è disciplinata dall'art. 5 della legge 42, che individua alcuni principi e criteri direttivi per l'adozione del decreto legislativo istitutivo. La Conferenza è definita «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica», di cui fanno parte rappresentanti dei diversi livelli di governo.

La natura della Conferenza sarà ulteriormente precisata dai decreti legislativi, ma la sua espressa collocazione nell'ambito della Conferenza Unificata non lascia molti dubbi in ordine alla riconducibilità dell'organo alle manifestazioni del dialogo intergovernativo, che necessita evidentemente di sedi specializzate e permanenti. La Conferenza avrà funzioni essenzialmente di verifica e controllo circa il funzionamento del nuovo sistema di federalismo fiscale, oltre che di promozione e proposta dei correttivi che l'esperienza dimostrasse essere necessari. Peraltro la Conferenza avrà anche funzioni di «concorso» rispetto ad alcune fondamentali variabili del sistema.

Nel primo gruppo (verifica e controllo) rientrano la verifica dell'attuazione degli interventi per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, la vigilanza sui meccanismi premiali e sanzionatori, la verifica dell'applicazione dei criteri per la distribuzione dei fondi perequativi, dell'utilizzo dei fondi per gli interventi speciali; più in generale, la Conferenza verifica periodicamente il funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di enti locali e Regioni e le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, oltre alla congruità dei dati e delle basi informative. In fine, verifica periodicamente la realizzazione della convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio.

Nel secondo gruppo sono ricomprese le attività di promozione e proposta della Conferenza. In particolare, la Conferenza può avanzare proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi, propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'adeguamento al funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Regioni ed enti locali; promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo, oggetto di valutazione congiunta in Conferenza Unificata.

Il terzo gruppo di funzioni è costituito dal concorso della Conferenza alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto oltre che alla definizione delle procedure per accertare gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

Spetterà ai decreti legislativi distinguere tra le diverse funzioni della Conferenza e precisarne i contorni e le modalità operative.

Ad una prima lettura, la Conferenza si caratterizza senz'altro per una connotazione politica maggiore rispetto alla Commissione tecnica paritetica che, non a caso, ne diventerà segreteria tecnica a decorrere dall'istituzione. Considerate le funzioni specifiche della Commissione tecnica, l'istituzione della Conferenza dovrà quindi avere luogo in prossimità della scadenza della delega.

Le funzioni di concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica tendono invece a porre la Conferenza allo stesso livello dei soggetti che ne sono già titolari ovvero il Governo e il Parlamento. Sarà verosimilmente da precisare a chi spetti la definizione delle procedure per accertare gli scostamenti dagli obiettivi.

I decreti legislativi saranno chiamati a delineare la natura del «concorso». Si tratterà di una concertazione nella fase di predisposizione delle decisioni oppure di un'intesa o di un raccordo in quella attuativa? Quale inoltre il rapporto con la Conferenza Unificata, nel momento in cui quest'ultima sarà la sede propria per l'effettuazione di una valutazione congiunta (ad esempio, per la conciliazione degli interessi)?

Si potrebbe quindi concludere, in prima approssimazione, che la Conferenza permanente, in ragione del carattere particolarmente complesso e specialistico delle questioni trattate, opererà come una sezione specializzata della Conferenza Unificata, ma che sarà quest'ultima a continuare ad occuparsi delle questioni esclusivamente politiche quali, appunto, la conciliazione degli interessi. È facile immaginare che il complessivo sistema delle Conferenze subirà alcuni adattamenti organizzativi e funzionali.

Coerentemente con questa definizione va peraltro considerato l'obbligo per la Conferenza permanente di mettere a disposizione delle Camere e dei Consigli regionali tutti gli elementi

informativi raccolti. Alle prime, inoltre, dovranno essere trasmesse anche le determinazioni della stessa Conferenza.

In questa cornice si colloca anche la previsione della banca dati relativa agli indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio oltre che per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio. Il più recente art. 13 della legge 196/2009 richiede un ulteriore chiarimento interpretativo e operativo, circa i rapporti tra questa banca dati e la banca dati delle amministrazioni pubbliche, espressamente concepita per «dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale» (comma 1).

Anche per la Conferenza permanente, similmente a quanto rilevato per la Commissione tecnica paritetica, deve essere sottolineata la novità delle nuove forme di confronto e dialogo tra i diversi livelli di governo e tra le diverse istituzioni coinvolte: dialogo e cooperazione Stato-Regioni-Enti locali; dialogo Governo-Parlamento e Giunte-Consigli regionali.

Probabilmente, possiamo considerare la Conferenza un laboratorio sperimentale anche con riguardo alla componente governativa, chiamata al suo interno a dialogare e interagire sistematicamente. Ne dovranno infatti conseguire forme e procedure di raccordo stretto tra le diverse amministrazioni statali.

La novità è da ricondurre – merita ribadirlo – non solo alla peculiare complessità della materia trattata, ma anche alla perdurante incertezza, per lo meno al livello costituzionale, circa l'integrazione delle forme della rappresentanza e delle relazioni intergovernative.

Probabilmente è questa la ragione della originalità di alcune soluzioni offerte dal legislatore.

### *2.3. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*

Questa situazione si riverbera anche sulle soluzioni individuate dal legislatore con riferimento all'organizzazione e al funzionamento del Parlamento nel controllo sull'esercizio della delega.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, disciplinata dall'art. 3 della legge 42, configura la ormai classica Commissione parlamentare di controllo sull'esercizio di una delega legislativa. Tuttavia, la Commissione presenta alcuni caratteri distintivi, diretti ad amplificarne i poteri ma anche a delineare un avanzamento nel cammino dell'integrazione della rappresentanza parlamentare.

Sul piano dei poteri, la Commissione parlamentare non è chiamata solamente ad esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi ma anche a svolgere un'attività istruttoria e di verifica che, almeno in parte, potrebbe costituire il corrispondente parlamentare dell'attività di verifica propria della Conferenza permanente. Infatti, la Commissione verifica lo stato di attuazione della

legge 42 e ne riferisce alle Camere ogni sei mesi, fino alla conclusione della fase transitoria di cinque anni, il cui termine *a quo* sarà individuato dai decreti legislativi.

Per svolgere efficacemente i propri poteri di verifica, la Commissione può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica o dalla Conferenza permanente. Perciò si deve concludere che, in base alla legge, la Conferenza permanente potrà operare fin dalla fase transitoria in parallelo con la Commissione parlamentare.

Quest'ultima, ancora, può formulare osservazioni al Governo e fornire elementi di valutazione utili per l'esercizio della delega.

L'insieme delle disposizioni sui poteri della Commissione parlamentare – introdotte nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge – evidenzia un più efficace ruolo del Parlamento successivo all'entrata in vigore della legge, che non è limitato alla sola funzione consultiva e di controllo sugli schemi dei decreti legislativi ma assicura un più incisivo intervento fin dalla prima fase di predisposizione dei decreti legislativi: attraverso il controllo sull'attuazione della riforma; attraverso poteri istruttori e conoscitivi diretti nei confronti del Governo; infine attraverso la generica funzione di indirizzo che si realizza con la trasmissione di osservazioni ed elementi di valutazione.

Sarebbe probabilmente eccessivo parlare di esercizio della delega condiviso tra Governo e Parlamento, ma l'estensione dei poteri parlamentari rispetto ai procedimenti di mero controllo è senz'altro significativa ed inusitata.

Non meno rilevante ed innovativa è l'istituzione per legge di un nuovo organo di rappresentanza delle autonomie territoriali con la finalità di assicurare il raccordo tra queste ultime e la Commissione parlamentare. Il Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali è composto da dodici membri (sei per le Regioni, due per le Province e quattro per i Comuni), nominati dalla componente rappresentativa di Regioni ed enti locali nella Conferenza Unificata. Il Comitato viene sentito in audizione davanti alla Commissione parlamentare su richiesta di quest'ultima ed esprime propri pareri.

L'istituzione di un Comitato del genere è, ancora una volta, da ricondurre alla perdurante inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001. Come noto, quella disposizione prevede la possibilità per i regolamenti parlamentari di integrare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali ed attribuisce alla Commissione così integrata il potere di incidere sul procedimento legislativo, sì da potere modificare il quorum deliberativo in Assemblea, per cui viene richiesta la maggioranza assoluta in tutti i casi in cui non si intenda dare seguito al parere espresso su progetti di legge concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione.

L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali costituisce, per espressa previsione dell'art. 11, una norma facoltizzante e transitoria fino alla revisione del nostro sistema bicamerale. L'espressa autorizzazione, con disposizione di rango costituzionale, ad integrare la composizione delle Camere non ha trovato seguito alcuno dal 2001 e non risulta che vi siano segnali per un cambiamento di rotta. In ogni caso, la disposizione indicata è riferita al solo procedimento legislativo e non anche al procedimento di controllo parlamentare sull'esercizio della delega.

Sono dunque palesi i limiti incombenti sul legislatore ordinario, per il quale non è evidentemente possibile prevedere una qualsivoglia integrazione della composizione delle Camere. Eppure, il legislatore si è sforzato di tendere al massimo grado le forme di cooperazione interistituzionale, in modo da consentire il proseguimento della leale collaborazione tra Stato ed autonomie anche nel corso dell'esame parlamentare.

Non vi sono dubbi circa il carattere estraneo al circuito parlamentare del Comitato, tanto che la legge richiede un'espressa autorizzazione, da parte dei Presidenti delle Camere, allo svolgimento delle riunioni del Comitato nei locali delle Camere e prevede la possibilità di audizione del Comitato, alla stregua di qualunque altro soggetto estraneo. Tuttavia, le audizioni interessano il Comitato quale organo collegiale e rappresentativo di Regioni ed enti locali.

La finalità espressa dell'istituzione del Comitato è quella di assicurare il raccordo tra la Commissione parlamentare e le autonomie territoriali senza integrazione della composizione delle Camere.

È comunque la prima forma di adattamento normativo dell'organizzazione delle due Camere dal 2001.

Nel silenzio della legge è rimesso al Comitato medesimo stabilire le proprie regole di organizzazione e di funzionamento, che consentiranno di dare la misura della capacità rappresentativa delle sue varie componenti.

Pur in assenza di un'esplicita disposizione, è da intendersi che con lo scioglimento della Commissione bicamerale venga sciolto anche il Comitato.

I membri del Comitato sono designati nell'ambito della Conferenza Unificata: anche nel corso dell'esame parlamentare la rappresentanza degli interessi regionali e locali è riservata ai rispettivi organi di Giunta. I Consigli regionali potranno indirizzare le attività delle Giunte ma non hanno alcuna funzione esterna.

#### *2.4. La Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria*

Merita poi rammentare, per completezza, che sono ampliati dalla legge 42 (art. 6) i compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, di cui è riconosciuto

il potere di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili.

La disposizione dettaglia ulteriormente i poteri conoscitivi della Commissione, senza produrne un sostanziale incremento.

Peraltro, essa testimonia ancora il legame tra l'attuazione dell'art. 119 Cost., l'assetto e il funzionamento della pubblica amministrazione locale e il coordinamento tra i diversi livelli di governo. Ma ancor più conferma l'aspirazione del Parlamento ad affermare un ruolo permanente di controllo sull'attuazione della riforma. La gestione dei dati fiscali rappresenta infatti uno degli snodi principali.

### *2.5. Il procedimento per l'esercizio della delega: verso un potere diffuso?*

Nel complesso, la legge 42 tende ad integrare tra di loro le varie fasi di esercizio della delega. Le autonomie sono presenti fin dalla fase istruttoria negli organi di confronto interistituzionale, ma già dalla prima fase viene riconosciuto un ruolo, sebbene simbolico, anche alle Camere ed ai Consigli regionali. Successivamente, dopo la fase relativa alla conclusione dell'intesa in Conferenza Unificata sugli schemi dei decreti legislativi, la funzione di controllo parlamentare è integrata ancora una volta dal Comitato consultivo che accompagna l'attività della Commissione parlamentare.

Come già ricordato, la complessità del procedimento e delle sue diverse fasi deriva, almeno in parte, dalle difficoltà di portare a compimento la riforma del nostro bicameralismo e di porre fine alla transizione dichiarata dall'art. 11 della legge costituzionale 3/2001. Altra faccia della stessa medaglia è poi costituita dalla pluralità delle rappresentanze istituzionali presenti nelle varie fasi (Giunte, Consigli).

Il procedimento di delega esprime in parallelo le stesse istanze: intesa tra Governo, Regioni ed enti locali in Conferenza Unificata sugli schemi dei decreti legislativi; doppio esame parlamentare, prima nella Commissione parlamentare bicamerale, poi eventualmente nelle due Assemblee; oneri di motivazione a carico del Governo per indicare le ragioni della mancata intesa o del mancato recepimento dei pareri parlamentari.

Si potranno determinare quindi alcuni assestamenti della forma di governo nazionale. Il Parlamento si troverà al crocevia tra interessi generali, vincoli di maggioranza e rapporto con le autonomie. La stessa organizzazione del Parlamento dovrà esporsi ad alcune innovazioni per coordinare i propri lavori con il Comitato esterno. Quest'ultimo segnerà il primo ingresso – anche se in sordina ed in forma anomala – delle autonomie in Parlamento, quasi un prodromo della riforma del sistema bicamerale sempre più invocata dal 2001.

Dopo l'inattuazione dell'art. 11, si fa strada una scelta più mediata e meno dirompente nel funzionamento degli organi parlamentari e nell'assetto dei rapporti tra Governo e propria maggioranza parlamentare. Ancora una volta: un primo passo verso la riforma del bicameralismo.

In sintesi, la sequenza delle diverse fasi della delega incide in vario modo su organizzazione e funzioni, spaziando dagli assetti organizzativi del Governo al funzionamento del Parlamento, con talune duplicazioni di funzioni, che nel complesso tendono a configurare un potere delegato diffuso tra una pluralità di organi e soggetti.

### *3. Legge 42 e pubblica amministrazione*

Non meno significativo è l'insieme delle innovazioni introdotte dalla legge 42 al sistema della pubblica amministrazione, uno dei capitoli più intricati e complessi dell'attuazione del Titolo V. Alle forme organizzative che esprimono il proseguimento della leale cooperazione tra i diversi livelli di governo e di amministrazione, si aggiungono nella legge 42 alcune disposizioni che investono direttamente l'attuazione di alcuni articoli della Costituzione, essenziali per l'assetto dell'apparato pubblico.

#### *3.1. Gestione dei tributi e lotta all'evasione*

Proseguimento della lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo, prevista quale criterio direttivo generale di delega dall'art. 2, comma 2, lettera b), l'art. 25 della legge 42 reca principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni. Dopo avere richiamato l'obiettivo della salvaguardia dell'autonomia organizzativa di Regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione dei tributi, l'articolo, sia pure in forma sintetica, impone ai decreti legislativi di individuare adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, al fine di utilizzare le direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali. Ancora, i decreti legislativi dovranno prevedere modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

La finalità del primo principio e criterio direttivo appare evidente: concentrare l'attività relativa ai tributi in una sola struttura amministrativa, in maniera da evitare duplicazioni e da contenere i costi. La soluzione prospettata dalla legge sconta quindi un'attrazione in sussidiarietà dell'azione amministrativa in favore del livello statale, secondo metodi concordati. I decreti legislativi potranno meglio stabilire la forma giuridica da conferire alla «utilizzazione» delle direzioni regionali delle entrate, in modo da garantire una «gestione organica» dei tributi dei diversi livelli di governo.

La disposizione di salvaguardia dell'autonomia organizzativa di Regioni ed enti locali fa sì che il metodo dell'utilizzazione delle direzioni regionali non possa che scaturire da una determinazione convergente degli enti territoriali. Ne è conferma il rinvio alla convenzione fra il Ministero e le singole Regioni e gli enti locali circa le modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri oltre che degli introiti conseguenti all'attività di recupero dell'evasione.

La misura dell'efficacia delle nuove disposizioni sarà data anche dalla determinazione specifica della gestione organica e dalle modalità organizzative che la accompagneranno. Occorrerà verificare se la gestione organica potrà portare ad inedite forme di gestione in comune dei tributi, capace, almeno in teoria, di superare il modello della titolarità unica delle funzioni amministrative.

Il rapporto tra autonomia e coordinamento emerge anche nell'art. 26 sul contrasto dell'evasione fiscale. Introdotta da una clausola di salvaguardia, analoga alla precedente, dell'autonomia organizzativa di Regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e riscossione, la disposizione prevede forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono Regioni ed enti locali, oltre allo Stato, per l'attività di contrasto dell'evasione fiscale. Si aggiunge poi la previsione della diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili per l'accertamento dei tributi.

I decreti legislativi dovranno poi introdurre forme premiali per le Regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dal contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. L'art. 1 del decreto-legge 203 del 2005 (così come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 dello stesso anno), ha già incentivato, ad esempio, la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale, attraverso il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso.

Il metodo della cooperazione si manifesta anche nell'art. 26 nella formula della «reciproca integrazione» e della «diretta collaborazione». Ampio è lo spazio per il legislatore delegato nello stabilire le ricadute e, soprattutto, i modelli organizzativi dei principi indicati, per definire l'integrazione tra le basi informative scegliendo tra due estremi: l'interoperabilità e l'unificazione.

Un parametro sicuro è dato in ogni caso dalla garanzia dell'accesso diretto per ciascun soggetto titolare del tributo alle anagrafi e ad ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, nel rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali (art. 2, comma 2, lettera v).

### *3.2. Il trasferimento delle funzioni amministrative*

Alcune ridotte indicazioni sono contenute nella legge in ordine al trasferimento di funzioni. Una precisazione si impone: la legge non predispone una disciplina diretta sul trasferimento di funzioni, né di carattere sostanziale né di carattere procedurale. Tuttavia, nel richiamare le modalità di finanziamento delle funzioni da trasferire in base alla legislazione ordinaria attuativa del Titolo V, offre alcuni spunti proprio per l'assetto complessivo della pubblica amministrazione.

L'art. 8, comma 1, lettera *i*), stabilisce un criterio direttivo che assicura forme di copertura finanziaria delle funzioni amministrative «eventualmente» trasferite dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'art. 118 Cost., coerenti con i principi della stessa legge 42 e secondo le modalità già previste dall'art. 7 della legge 131 del 2003.

La disposizione non prende quindi posizione netta circa la necessità di ulteriori trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle autonomie, secondo i principi dell'art. 118 Cost. (tutte le funzioni spettano ai Comuni, salvo che non vengano attribuite agli altri enti territoriali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza). Si riferisce infatti alle funzioni «eventualmente » trasferite. Sarà il legislatore di settore oppure una legge sul tipo delle «leggi Bassanini» a disporre i trasferimenti.

Eppure, il comma 2 dell'art. 8 richiama, subito dopo, un'intesa Stato-Regioni in materia di istruzione, al cui finanziamento si provvede secondo le disposizioni della legge 42 per le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 8, comma 3, con una garanzia invero limitata allo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di istruzione, attribuite alle Regioni dalle norme vigenti).

Per l'istruzione la legge 42 presuppone quindi una disciplina speciale per il trasferimento di ulteriori funzioni, che si fonda su un'intesa tra Stato e Regioni e sulla garanzia del finanziamento.

L'attuazione dell'art. 118 Cost., limitatamente all'istruzione, risulterebbe subordinata al perfezionamento di procedure concertative che riecheggiano, in verità, quelle previste dall'art. 116, terzo comma, Cost.

L'art. 10 prefigura poi le forme di finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni nelle materie di loro competenza legislativa, sia essa concorrente o residuale.

La disposizione parrebbe quindi non estendersi anche alle funzioni amministrative trasferite in materie di competenza legislativa statale esclusiva.

Per altro verso, i decreti legislativi dovranno verosimilmente delineare una disciplina di adeguamento delle aliquote, in grado di adattarsi anche ai futuri trasferimenti di funzioni.

Per gli enti locali la disciplina è del tutto analoga. L'art. 11, comma 1, lettera *d*), evoca il trasferimento di ulteriori funzioni agli enti locali, secondo le modalità previste dall'art. 7 della

legge 131 al fine di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni «ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento» (in quest'ultimo inciso traspare la preoccupazione manifestata dagli enti locali che per il futuro possa ripetersi quanto da loro lamentato in ordine ai trasferimenti determinati dalle «leggi Bassanini », ovvero il passaggio di funzioni non accompagnato da corrispondenti risorse).

Infine, l'art. 28 stabilisce che i decreti legislativi di cui all'art. 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che vi sia coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento di personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

La legge 42 non attiva quindi specifici trasferimenti di funzioni, ma costruisce una cornice garantita per il loro finanziamento e un procedimento differenziato per i trasferimenti in materia di istruzione.

Con evidenti cautele, anche in questo sensibilissimo settore la legge 42 promuove l'attuazione – non solo finanziaria – del Titolo V.

### *3.3. Unioni e fusioni di comuni*

Per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali, merita poi un semplice richiamo la disposizione recata dall'art. 12 sul coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali.

Il criterio direttivo sulle forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, apre uno spiraglio verso la semplificazione dell'attività degli enti locali e la riduzione del loro numero complessivo.

Le possibili forme premiali si muovono in due direzioni diverse: la maggiore autonomia impositiva corrisponde ad una dimensione più appropriata dell'ente locale (nella diversa misura dell'unione o della fusione) e porta in prospettiva ad una riduzione della pressione fiscale; la maggiore aliquota di compartecipazione assicura maggiori risorse all'unione o all'ente derivante dalla fusione, ma non chiarisce se ad essa debba corrispondere una riduzione della spesa statale e quindi delle entrate erariali. La legge, in ogni caso, pare lasciare aperta la prospettiva dell'attribuzione di proprie risorse alle unioni di comuni. Ma la questione del numero eccessivo degli enti locali nel nostro ordinamento e delle loro forme associative esige un intervento normativo a vasto raggio che adegui il testo unico al nuovo impianto costituzionale. Il disegno di legge presentato dal Governo alla Camera (C. 3118) costituisce il proseguimento della riforma delle autonomie locali avviata dalla legge 42, attraverso una generale semplificazione e

razionalizzazione del loro ordinamento e un rafforzamento del ruolo delle unioni dei comuni, rese obbligatorie per l'esercizio di funzioni fondamentali da parte degli enti più piccoli.

### *3.4. Le nuove categorie del Titolo V*

La legge 42 reca poi una corposa disciplina che riguarda alcune delle nuove categorie giuridiche introdotte dalla riforma del 2001: i livelli essenziali delle prestazioni, le funzioni fondamentali degli enti locali, le città metropolitane, Roma Capitale. Per ciascuna di esse, la legge dispone una prima serie di soluzioni di carattere transitorio che avvicinano il completamento dell'attuazione del Titolo V.

#### *3.4.1. I livelli essenziali delle prestazioni*

Quando parliamo di «livelli essenziali delle prestazioni» il riferimento va subito all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. È una tipica competenza legislativa di carattere trasversale, volta a garantire il carattere unitario dell'ordinamento: non importa quale sia l'ambito materiale di competenza legislativa, spetta comunque allo Stato l'eventuale disciplina sulla determinazione dei livelli essenziali.

La legge 42 stabilisce, in particolare, il finanziamento integrale, al fabbisogno standard, delle spese delle Regioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 8) nonché delle spese degli enti locali riconducibili alle funzioni fondamentali ed ai livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate (art. 11).

La determinazione dei livelli essenziali è pertanto pretesa dalla legge, perché è dai livelli essenziali che occorre prendere le mosse per la determinazione del fabbisogno standard.

La legge 42 costituisce quindi la molla per portare a compimento la determinazione dei livelli essenziali.

Inoltre, l'art. 20, comma 2, reca una rilevante disposizione transitoria. Infatti, dopo avere ribadito che la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni (i primi in realtà non avendo esplicito rilievo costituzionale), stabilisce che fino a loro nuova determinazione si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale. Vengono così riconosciuti come rilevanti, per la prima determinazione dei contenuti finanziari, i livelli essenziali già stabiliti dalla legislazione vigente.

Da una prima ricognizione della normativa vigente, i livelli essenziali risulterebbero essere prevalentemente richiamati dal legislatore statale non tanto in previsione dell'attribuzione

di un contenuto e di un peso specifico finanziario, bensì per assicurare volta a volta un fondamento costituzionale per l'esercizio della propria competenza legislativa, la cui verifica si rende ormai necessaria con il nuovo Titolo V. Infatti, i livelli essenziali risultano richiamati dalla legge – oltre che nei tradizionali settori della sanità (con i LEA) e dell'istruzione (con la legge 53 del 2003) – in numerose e disomogenee disposizioni legislative, che spaziano dalla materia dei servizi pubblici locali a quelle del diritto all'abitazione, della distribuzione dei carburanti, del diritto degli utenti alla mobilità, dell'ordinamento della p.a., delle attività trasfusionali, del lavoro e della previdenza sociale, del diritto di accesso agli atti amministrativi, dell'energia.

A parte sta la materia «assistenza sociale», oggi prevalentemente da ascrivere alla competenza legislativa residuale regionale, la cui normativa statale vigente risale al 2000 (legge 328) ed identifica tutta una serie di interventi che costituiscono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi. Spetterà all'interprete, oltre che al legislatore delegato, verificare se i livelli qualificati come «essenziali» dal legislatore prima del 2001 siano assimilabili completamente agli omologhi livelli richiamati dalle leggi successivamente al 2001 in linea con il nuovo Titolo V.

La complessa opera che attende il legislatore delegato è dunque la riconduzione dei livelli essenziali oggi previsti dalla legislazione statale a specifici contenuti finanziari standardizzabili.

La legge 42, nel momento in cui definisce una disciplina di carattere transitorio, impone un intervento legislativo che determini tutti i livelli essenziali delle prestazioni a regime. Per i LEA della sanità l'esperienza maturata è significativa. Più complessa la questione per le altre materie.

La legge produrrà due tipi di effetti con riguardo ai livelli essenziali ed alla loro determinazione secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.: uno diretto (la determinazione dei contenuti finanziari dei livelli essenziali esistenti) e uno indiretto (il superamento della fase transitoria aperta dall'art. 20, comma 2). L'effetto indiretto richiederà uno o più specifici interventi legislativi successivi, ma costituirà comunque una condizione indefettibile per completare l'attuazione della stessa legge 42, oltre che del Titolo V.

### *3.4.2. Le funzioni fondamentali degli enti locali*

Non meno complessa risulta la questione delle funzioni fondamentali, alla cui individuazione in via transitoria provvede l'art. 21 della legge 42.

Sulla questione occorre svolgere alcune considerazioni preliminari. Crocevia del modello autonomistico italiano, le «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» costituisce una materia di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.), il cui carattere trasversale la rende assimilabile ai livelli essenziali delle

prestazioni. Esse infatti possono interessare anche qualsiasi ambito materiale di legislazione regionale.

Nel corso degli anni, i diversi tentativi di attuazione della lettera *p*) non sono stati coronati dal successo, non essendovi condivisione circa le diverse letture della disposizione costituzionale rispetto alla allocazione delle funzioni amministrative dettata dall'art. 118 Cost.

Da un lato si è registrata la tendenza ad estendere l'area delle funzioni fondamentali, individuando come tali tutte le funzioni storicamente esercitate da comuni e province, senza alcuna selezione e senza alcuna distinzione tra ciò che è «veramente» fondamentale e ciò che non lo è (tra funzioni fondamentali e, per risulta, funzioni non fondamentali), né tra funzioni afferenti a materie di competenza legislativa statale o regionale. Alla individuazione delle funzioni fondamentali si è poi accompagnata anche la riserva in favore del legislatore statale della disciplina dell'esercizio di tali funzioni.

A seguito di una lettura del genere, il legislatore regionale si troverebbe con poteri limitatissimi nelle materie legislative di propria competenza, una volta che lo Stato abbia già individuato o addirittura disciplinato – in maniera evidentemente inderogabile – le funzioni fondamentali in modo ampio e tendenzialmente onnicomprensivo.

Questa posizione si confronta con letture più restrittive della lettera *p*). Ad esempio, potrebbero essere considerate funzioni fondamentali gli insiemi di attività aggregate per obiettivi, connaturate all'ente stesso (ad esempio le funzioni di carattere istituzionale, quali la funzione normativa, quella di programmazione, quella di gestione finanziaria e contabile) e non le singole funzioni amministrative, invece riservate alla disciplina del legislatore – statale o regionale – competente per materia.

Questa soluzione avrebbe il pregio di lasciare impregiudicato l'esercizio delle competenze legislative (statali o regionali) nei diversi ambiti materiali, che sarebbe rimesso al legislatore volta a volta competente, in grado di decidere quale debba essere il livello di governo più appropriato a svolgere determinate funzioni amministrative, secondo quanto previsto dall'art. 118 Cost. Questa soluzione sarebbe inoltre pienamente rispettosa delle diverse realtà territoriali e amministrative favorendo l'affermazione dei principi costituzionali di differenziazione ed adeguatezza.

Dal punto di vista sistematico, questa soluzione distinguerebbe nettamente tra funzioni fondamentali (art. 117 Cost.) e funzioni amministrative (art. 118 Cost.), non consentendo la parziale coincidenza tra le prime e le seconde.

Ulteriore profilo riguarda poi la rigidità delle scelte di allocazione delle funzioni fondamentali e la possibilità di distinzioni sulla base delle dimensioni dell'ente e delle aree di riferimento.

Occorrerebbe considerare se la rigida e uniforme determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali da parte del legislatore statale debba tenere conto dei criteri di differenziazione ed adeguatezza che costituiscono parametro esplicito nell'allocazione delle funzioni amministrative (art. 118, primo comma, Cost.) e consentire l'allocazione ad enti diversi, se del caso con una serie di garanzie procedurali, da parte del legislatore regionale.

In questa ipotesi, le Regioni potrebbero assicurare comunque che le funzioni fondamentali siano oggettivamente ed efficacemente espletate (proprio in quanto fondamentali: per i cittadini e non per gli enti), indipendentemente da quale possa essere il livello di governo interessato (provincia, comune o città metropolitana).

Inoltre, le Regioni potrebbero così allocare diversamente le funzioni proprio sulla base dei parametri costituzionali (magari, ancora una volta, con metodi procedurali di raccordo con gli enti locali interessati).

Un'altra soluzione ancora potrebbe essere quella di consentire al legislatore regionale di definire gli ambiti o i bacini di riferimento più idonei (ad esempio, consentendo o richiedendo che certe funzioni siano esercitate da unioni di comuni, sulla base di parametri demografici o altro) ma non di allocare le funzioni ad un diverso livello di governo (la provincia in luogo del comune o viceversa).

Il criterio delle funzioni storicamente svolte non sembra assicurare sufficiente certezza ermeneutica, dal momento che l'allocazione delle funzioni è stata modificata nel corso del tempo e nelle diverse Regioni. Ad esempio, il decreto legislativo n. 112 del 1998 (attuativo della legge Bassanini n. 59 del 1997) prevedeva due ipotesi, sulla base degli allora vigenti artt. 117 e 118 Cost.: *a*) allocazione diretta di alcune funzioni amministrative da parte dello Stato; *b*) attribuzione alle singole Regioni del potere di allocare altre funzioni amministrative tra province e comuni. Per le funzioni rientranti in questa seconda categoria era pertanto già stato riconosciuto il potere regionale di decidere in ordine all'attribuzione delle funzioni amministrative e dunque appare problematico parlare di funzioni fondamentali storicamente consolidate in un certo livello di governo.

I tentativi effettuati finora, a partire dall'esercizio della delega contenuta nella legge n. 131 del 2003, non hanno sortito effetto. I criteri di delega si sono rivelati generici; si veda ad esempio l'art. 2, comma 4, lettera *b*), della legge 131 che reca il seguente principio e criterio direttivo: «titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte». Il passaggio alle disposizioni regolatrici delle funzioni fondamentali si è rivelato arduo.

Tornando adesso alla legge 42, la scelta di distinguere il tipo di finanziamento degli enti locali con riferimento alle funzioni fondamentali ed alle altre funzioni ha imposto di dare un contenuto finanziario sostanziale alla individuazione delle prime. Anche per questo motivo è stata pertanto scartata la strada della distinzione tipologica tra funzioni fondamentali e funzioni amministrative. Secondo il legislatore, le prime sono un sottoinsieme delle seconde.

La soluzione adottata dall'art. 21 ricalca il percorso già seguito per i livelli essenziali delle prestazioni, ma mentre per questi ultimi già vi sono, come abbiamo visto, alcune disposizioni legislative che ne costituiscono espressione, per le funzioni fondamentali manca qualsiasi disposizione di riferimento, nella perdurante in attuazione del dettato costituzionale. Allora, la legge 42 ha stabilito alcune regole che consentano, in via transitoria, di considerare come fondamentali alcune funzioni degli enti locali.

Dopo avere stabilito che il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali (dunque con perequazione integrale al fabbisogno standard) ed il 20 per cento di esse come non fondamentali (con perequazione volta a ridurre le differenze tra le capacità fiscali per abitante), l'art. 21 precisa le modalità di finanziamento: per comuni e province l'80 per cento delle spese (quindi le spese per le funzioni fondamentali) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il 20 per cento delle spese (quindi le spese per le funzioni non fondamentali) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo. A tali fini si prende a riferimento l'ultimo bilancio certificato a rendiconto.

Viene poi stabilito che sono provvisoriamente considerate, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, recante i modelli e gli schemi contabili degli enti locali.

Infine sono indicate una ad una, prima per i comuni e poi per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare alla stregua di funzioni fondamentali. La somma delle spese complessive corrispondenti a tali funzioni o servizi, in base agli ultimi consuntivi disponibili al momento della redazione della norma con riguardo al complesso dei comuni e al complesso delle province, si approssima proprio all'80 per cento.

Si rinvia poi ai decreti legislativi in ordine alla possibilità che l'elenco delle funzioni sia adeguato attraverso accordi tra Stato, Regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata.

La legge 42 ha dunque provveduto ad elencare direttamente, abbandonando così il rinvio alla delega legislativa, le funzioni degli enti locali da considerare fondamentali in via transitoria, considerando le funzioni e i servizi propri degli schemi contabili degli enti locali e le cifre dei consuntivi dell'anno 2006. L'indicazione delle singole funzioni si è reso necessario in maniera da consentire al legislatore delegato di procedere ad una prima standardizzazione.

Per la prima volta nel nostro ordinamento a partire dal 2001 la legge ha individuato direttamente le funzioni fondamentali in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. I tempi ristretti hanno probabilmente sconsigliato di operare una scelta definitiva a regime.

È peraltro chiaro che la natura delle funzioni fondamentali e l'avvio della standardizzazione riferita a quelle funzioni non renderanno facile uno stravolgimento successivo dell'elenco dell'art. 21.

La necessità di procedere ad una definitiva, e non più transitoria, individuazione delle funzioni fondamentali è suffragata dall'adozione, a stretto ridosso dell'entrata in vigore della legge 42, del già richiamato disegno di legge governativo recante «Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e Carta delle Autonomie locali» (C. 3118), che prosegue sulla spinta dell'attuazione del federalismo fiscale e, tra l'altro, contiene una disciplina a regime delle funzioni fondamentali ed una loro elencazione che non si discosta così radicalmente da quella dell'art. 21.

Quest'ultimo, inoltre, non si spinge oltre la soglia della individuazione delle funzioni fondamentali, evitando di dirimere la questione relativa alla disciplina del loro esercizio.

Su questo aspetto il disegno di legge del Governo si diffonde maggiormente, pur facendo salva la competenza per ambiti materiali del legislatore: le funzioni fondamentali sono infatti disciplinate dalla legge statale o dalla legge regionale, secondo il riparto della competenza per materia di cui all'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost. (art. 6 del disegno di legge). La disciplina delle loro modalità di esercizio è dunque riservata al legislatore titolare della competenza per materia.

La questione delle funzioni fondamentali costituisce uno dei punti maggiormente qualificanti della legge 42, perché offre una prima, transitoria (e per questo limitata) risposta ai numerosi interrogativi posti dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., e dalla sua inattuazione.

### 3.4.3. *Le città metropolitane*

Un ulteriore passo della legge 42 verso la completa attuazione del Titolo V è dato dall'art. 23, che introduce una disciplina transitoria per le città metropolitane, ente territoriale necessario, in quanto costitutivo della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., e al tempo stesso «virtuale», dal

momento che non si è mai proceduto alla sua istituzione. Non solo: il carattere «virtuale» dell'ente conduce ad un ulteriore elemento di riflessione, l'assenza di una disciplina costituzionale per la sua istituzione.

Peraltro, proprio perché ente territoriale necessario, anche le città metropolitane sono (saranno) titolari di funzioni e disporranno di autonomia finanziaria, la cui cornice è definita dall'art. 15 della legge 42. Sarebbe peraltro poco plausibile, anche in questo caso, disciplinare la modalità di finanziamento in assenza di norme sulle funzioni che determinano le spese e sulla formazione stessa dell'ente di riferimento.

Ecco allora che, con un approccio progressivo, la legge introduce alcune disposizioni relative alla costituzione delle città metropolitane.

L'art. 23 reca infatti una disciplina transitoria sulle città metropolitane, efficace fino alla data di entrata in vigore della legge ordinaria che dovrà riguardare in modo organico le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane. Si tratta, per utilizzare l'espressione del legislatore, di una disciplina per la «prima istituzione». Occorrerà quindi considerare, in primo luogo, se il carattere transitorio della disciplina comporti il rinvio ad un ulteriore intervento legislativo sul procedimento istitutivo oppure se, una volta perfezionata la «prima istituzione», occorra semplicemente assicurare l'integrazione con la disciplina sulle funzioni, gli organi ed il sistema elettorale da parte del legislatore ordinario cui l'art. 23 fa rinvio. In ogni caso, qualora la delega relativa all'istituzione non fosse esercitata per alcune città metropolitane, il legislatore sarebbe verosimilmente chiamato a tornare anche sulla disciplina istitutiva.

Nell'aggiungere la città metropolitana di Reggio Calabria a quelle già conosciute dal legislatore ordinario (ma non richiamando Roma per la fase transitoria per non produrre sovrapposizioni con la prima normativa concernente l'ordinamento della capitale), la legge 42 definisce il procedimento istitutivo, attribuendo il potere di iniziativa in alternativa: al comune capoluogo, congiuntamente alla provincia; al medesimo comune capoluogo, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione; alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

Il legislatore non sceglie un'unica tipologia di iniziativa, ma favorisce la pluralità dei procedimenti, pur riconoscendo sempre il ruolo chiave del comune capoluogo, suffragato dai dati relativi alla distribuzione demografica nelle diverse realtà territoriali. Anche nel procedimento istitutivo delle città metropolitane viene per alcuni versi valorizzato il principio costituzionale di differenziazione.

L'art. 23 indica poi i requisiti che debbono essere soddisfatti dalla proposta di istituzione, il più complesso dei quali potrebbe risultare, nei singoli contesti locali, il requisito della continuità territoriale della città metropolitana; è richiesto comunque che il territorio metropolitano coincida con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprenda il comune capoluogo.

Il progetto di istituzione deve recare anche una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana, con cui saranno definite le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplinate le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio.

Nell'ambito del procedimento istitutivo riveste un ruolo significativo lo svolgimento di un referendum, che sarà regolato da un regolamento governativo, «tra tutti i cittadini della provincia». Il referendum è senza quorum di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo è previsto un aggravio procedurale: il quorum di validità è del 30 per cento degli aventi diritto.

Spetterà ad uno o più decreti legislativi, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge: istituire la città metropolitana in conformità con la proposta approvata nel referendum; istituire, in ciascuna città metropolitana, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi secondo la disciplina della relativa legge, un'assemblea rappresentativa, denominata "consiglio provvisorio della città metropolitana", composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia. Lo strumento della delega intende dunque soddisfare il requisito della riserva di legge, previsto espressamente dall'art. 133 Cost. per il mutamento delle circoscrizioni provinciali. Si tratta peraltro di un decreto legislativo a contenuto parzialmente vincolato dalle fasi procedurali che necessariamente lo procedono.

La legge tuttavia si arresta sulla soglia delle articolazioni organizzative della città metropolitana. Per questo motivo prevede che fino alla data di insediamento dei rispettivi organi, così come saranno disciplinati in futuro dalla legge, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicuri loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente.

Sul piano delle funzioni la legge 42 procede con un metodo analogo. Infatti, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi. Ad esse si aggiungono ulteriori funzioni fondamentali individuate dall'art. 23 con riguardo alla popolazione ed al territorio metropolitano. Ma queste previsioni valgono – lo evidenzia la stessa legge – ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane.

La legge 42 intende chiaramente evitare, allo stato, la proliferazione degli organi di governo. Non a caso, prevede che la provincia su cui insiste la città metropolitana cessi di esistere e siano soppressi tutti i relativi organi, a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati in futuro dalla legge, che provvederà altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e a dare attuazione ai nuovi «ritagli territoriali» stabiliti ai sensi della legge 42.

Lo statuto definitivo della città metropolitana, che sarà adottato dai competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento (ancora una volta: in base alla futura legge), dovrà stabilire anche la: disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della continuità territoriale. Merita sottolineare nuovamente come la continuità territoriale costituisca un parametro la cui praticabilità dovrà essere verificata caso per caso. Potrebbe, infatti, rivelarsi necessario stabilire un criterio di prevalenza tra autonoma scelta degli enti e continuità territoriale.

La nuova disciplina precostituisce la cornice per giungere alla città metropolitana, arrestandosi tuttavia sulla soglia del suo definitivo insediamento.

Non sono certo pochi gli snodi interpretativi che dovranno essere affrontati: l'efficacia transitoria delle disposizioni, la continuità territoriale, l'esclusione di Roma capitale.

Anche in questo caso è peraltro avviata l'attuazione del nuovo Titolo V con riguardo al nuovo ente territoriale (la città metropolitana, appunto) che insieme agli altri enti locali, alle Regioni e allo Stato compone la Repubblica ma che dagli altri enti è nettamente distinto (se non altro perché l'insieme delle città metropolitane non può coincidere con il territorio nazionale).

#### 3.4.4. *Roma capitale*

In fine, la disciplina di Roma capitale, anch'essa di carattere transitorio, assicura per la prima volta l'attuazione dell'art. 114, terzo comma, Cost., che reca una riserva di legge statale per la disciplina del suo ordinamento.

Sono molteplici gli elementi di novità della disciplina attuativa, come molteplici sono i profili problematici dati dall'interpretazione della norma costituzionale, sintetizzabili nella dicotomia regola – eccezione: fino a che punto può spingersi il legislatore ordinario nel porre deroghe, forte del rinvio contenuto nell'art. 114, terzo comma, Cost., rispetto ad altre disposizioni costituzionali che regolano la titolarità di competenze e funzioni? In altri termini, in che misura Roma capitale è ente locale ed in quale altra è ente speciale? La Costituzione, tacendo, parrebbe in realtà rimettere al legislatore ordinario ogni determinazione in ordine all'estensione del concetto

di «ordinamento» della capitale; spetterebbe interamente al legislatore, inoltre, definire la linea di confine con l'assetto ordinario delle competenze legislative e con la normativa sulla titolarità delle funzioni amministrative. In fine sarebbe rimessa ancora al legislatore la determinazione del rapporto (alternativa o integrazione?) tra Roma capitale e la città metropolitana, istituti tra loro distinti dalla Costituzione. Purtuttavia, l'estensione semantica dell'ordinamento della capitale non può essere illimitata e non può che trovare un limite, per quanto elastico, nelle altre disposizioni costituzionali.

La legge 42 opta nella prima fase per la distinzione e, per il futuro, per l'integrazione tra l'ordinamento di Roma capitale e la città metropolitana di Roma e prevede che, a seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma capitale, le disposizioni su Roma capitale (i cui confini coincidono inizialmente con quelli del comune di Roma) debbano intendersi riferite all'intera città metropolitana di Roma capitale. Presuppone quindi una specie di automatismo nell'integrazione e componibilità della disciplina di Roma capitale e di quella delle città metropolitane. Per lo meno sarà richiesta un'attenta regolazione transitoria che assicuri l'efficacia dell'automatismo e raccordi comunque la «prima istituzione» delle città metropolitane con quella della capitale.

La legge chiarisce tuttavia che per la città metropolitana di Roma capitale si applicherà la disciplina istitutiva prevista dall'art. 23, ma con una importante restrizione: la proposta di istituzione potrà essere avanzata esclusivamente dal comune congiuntamente con la provincia. La città metropolitana di Roma capitale, oltre alle funzioni proprie della città metropolitana, continuerà a svolgere comunque le funzioni già attribuite dalla legge 42 al Comune di Roma capitale.

Nel dettare le norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale, che è definita ente territoriale i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, l'art. 24 prevede poi che Roma capitale disponga di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria. Inoltre, le norme speciali si giustappongono in ogni caso a quelle relative al comune di Roma, in base alla disciplina generale del TUEL (comma 8).

Le specifiche funzioni amministrative attribuite a Roma capitale si sommano dunque a quelle attualmente già spettanti al comune di Roma (come a qualsiasi altro comune, sulla base della vigente normativa nazionale e regionale).

L'art. 24 ha dato corpo alla specialità dell'ordinamento di Roma capitale, individuando specifiche funzioni ad essa spettanti che interferiscono con quelle già attribuite allo Stato o alla Regione. Si tratta delle seguenti funzioni: concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali; sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;

sviluppo urbano e pianificazione territoriale; edilizia pubblica e privata; organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità; protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio; ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. L'ultima locuzione apre chiaramente l'elenco delle funzioni individuate ad ulteriori specifici conferimenti di funzioni a Roma capitale.

La legge 42 rinvia poi direttamente, per la disciplina dell'esercizio delle funzioni, a regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale e nel rispetto dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione (potere regolamentare riconosciuto agli enti locali in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite) nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale. L'autonomia regolamentare della capitale, rispetto al principio di legalità sostanziale, ne uscirà verosimilmente rafforzata.

Il legislatore ha dunque prospettato nuove funzioni in capo a Roma capitale, anche in deroga rispetto alla attuale attribuzione di funzioni agli altri comuni, cercando peraltro di salvaguardare – insieme con l'autonomia dell'ente in base all'art. 117, sesto comma, Cost. – il rispetto della normativa comunitaria ed internazionale, come pure di quella statale e regionale vigente.

Il richiamo esplicito all'art. 117, sesto comma, fa sì che Roma capitale sia ricompresa per legge tra gli enti locali: la capitale non può dunque disporre di autonomia in misura inferiore rispetto agli altri enti (una sorta di salvaguardia della specialità di Roma capitale tra gli enti locali, assimilabile al rapporto tra Regioni speciali e Regioni ordinarie all'indomani del Titolo V, in base all'art. 10 della legge cost. 3/2001).

Il contemperamento tra i diversi fattori, potenzialmente confliggenti, è rimesso ad uno specifico decreto legislativo, da adottarsi sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma; il decreto disciplinerà l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo una serie di principi e criteri direttivi tra cui: la specificazione delle funzioni e la definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi; l'assegnazione di ulteriori risorse a Roma capitale, tenuto conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica.

Spetterà al decreto legislativo assicurare i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma, nell'esercizio delle proprie funzioni. La composizione tra prerogative di Roma capitale e la

titolarità di competenze e funzioni di Stato, regione Lazio e provincia di Roma costituirà il complesso compito del legislatore delegato. Con il medesimo decreto (ovvero con distinto provvedimento a seguito del decreto-legge 194/2009) sarà disciplinato lo status dei membri dell'Assemblea capitolina e saranno stabiliti i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio.

La legge rinvia sostanzialmente al decreto legislativo per l'individuazione del punto di equilibrio tra la specialità di Roma capitale e le ordinarie competenze ed attribuzioni della Provincia, della Regione e dello Stato.

La garanzia di più ampie funzioni per la capitale è inevitabilmente affievolita dalla necessità del coordinamento e dei raccordi con gli altri livelli di governo.

La novità della individuazione delle funzioni non va peraltro sottovalutata, come pure, in prospettiva, il rafforzamento dell'autonomia regolamentare della capitale e la complessità del trapasso alla città metropolitana.

#### 4. *Una breve conclusione*

Con la legge 42 si è aperta una fase tanto delicata quanto essenziale per il nostro ordinamento costituzionale. L'inattuazione del Titolo V perpetua infatti tutti gli inconvenienti del precedente sistema, privandolo degli apporti potenzialmente positivi del nuovo.

L'attuazione dell'art. 119 Cost. ne è la pietra angolare per l'affermazione del principio di responsabilizzazione (corrispondenza tendenziale tra potere di entrata e di spesa) che dovrebbe caratterizzare ogni ordinamento federale o comunque fortemente autonomistico. Peraltro la stessa attuazione dell'art. 119 Cost. rischia di rivelarsi ancora insufficiente a porre fine alla lunga transizione, se non verrà integrata dalle disposizioni che completino il quadro delle funzioni e dei poteri dei diversi livelli di governo.

La legge 42 accelera quindi, oltre al primo, questo secondo fattore. Lo fa con disposizioni che si autoqualificano come transitorie, ma che non a caso non stabiliscono il termine *ad quem* entro il quale la transizione dovrebbe esaurirsi. Che sia una transizione destinata a durare a lungo?

Il legame tra responsabilità per le funzioni e per le risorse è ineludibile ed è la spinta che, diversamente dal suo titolo, porta a connotare la legge 42 ben oltre l'ambito del federalismo fiscale.

Si scrive «federalismo fiscale» ma si legge «attuazione del Titolo V».