

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Resoconto di martedì 13 luglio 2010

Martedì 13 luglio 2010. - Presidenza del presidente Enrico LA LOGGIA. - Interviene il ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli.

Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (articolo 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42). Doc. XXVII, n. 22. (Esame, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del regolamento della Commissione, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il senatore Paolo FRANCO (LNP), *relatore*, introduce brevemente la Relazione che, come è noto, viene presentata dal Governo in ottemperanza all'articolo 2, comma 6, della legge n. 42 del 2009, rammentando che alcuni dei dati e delle tabelle in essa contenute sono stati illustrati dal prof. Antonini e dal prof. Longobardi nel corso dell'audizione svoltasi il 30 giugno scorso presso la Commissione.

Con riferimento al contenuto della Relazione, segnala che essa reca, in adempimento alla predetta norma, il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, nonché ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Per gli ulteriori, numerosi ed articolati contenuti del documento rinvia al dossier predisposto dagli uffici della Camera dei deputati, in cui sono riassunti i principali elementi di valutazione adottati dal Governo.

In merito agli aspetti di metodo, segnala che in accordo con l'altro relatore, onorevole Nannicini, si cercherà di proseguire la via già percorsa in occasione dell'esame dello schema di decreto sul federalismo demaniale, ossia di fornire un contributo unitario e condiviso dai due relatori. In tal modo si confermerà il ruolo propositivo della Commissione, che risulterà senza'altro utile in vista della futura emanazione dei decreti legislativi sulla fiscalità territoriale.

Il deputato Rolando NANNICINI (PD), *relatore*, condivide quanto affermato dal senatore Franco, precisando che la strada della condivisione e della collaborazione ha caratterizzato non solo l'esame dello schema di decreto, ma anche il procedimento di approvazione della stessa legge n. 42 del 2009. Tuttavia, con riferimento al contenuto della Relazione, non concorda con la ricostruzione storica dell'attuale assetto della finanza pubblica dalla stessa ripercorsa. Ciò con riferimento, in particolare, alla crescita del debito, che ritiene non possa imputarsi agli enti territoriali, ed alla autonomia impositiva degli enti medesimi, che a suo avviso risulta molto differenziata nel Paese e che pertanto andrebbe affrontata mediante politiche di coesione e di perequazione. Ad esempio, le forti diversità dei patrimoni immobiliari possono determinare gettiti non sufficienti, soprattutto per gli enti locali di minori dimensioni, a rendere effettiva l'autonomia fiscale.

Su tali aspetti andranno cercate soluzioni politiche condivise.

Segnala, infine, alcune questioni che necessitano di approfondimento, quali il tema della sanità e quello della spesa assistenziale, dichiarandosi disposto ad ascoltare i contributi che verranno dagli altri componenti della Commissione.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, ricorda che la Commissione, come previsto dal proprio regolamento interno e in conformità alla legge n. 42 del 2009, potrà eventualmente approvare sulla Relazione un proprio documento, in cui fornire indicazioni e indirizzi al Governo per l'emanazione dei prossimi schemi di decreto. Comunica, inoltre, che il Ministro Tremonti ha manifestato la propria disponibilità a una audizione, che potrà svolgersi presumibilmente il 21 luglio prossimo, e da cui potranno trarsi utili indicazioni ai fini dei lavori della Commissione.

Il deputato Antonio MISIANI (PD) precisa preliminarmente di dissentire dalla ricostruzione storica contenuta nella Relazione, ciò in particolare per quanto concerne la tesi che addebita in gran parte la crescita del debito pubblico del Paese alla asimmetria esistente tra potere fiscale e potere di spesa degli enti territoriali. Ritiene, infatti, che tale tesi sia smentita da un'analisi fattuale della crescita del debito, che si è verificata prevalentemente nel periodo dal 1981 al 1992, nel corso del quale si generano circa 690 miliardi di debito cumulato (raggiungendosi nell'anno terminale circa il 105 per cento del debito rispetto al PIL) che però per la quasi totalità (674 miliardi) è stato prodotto dalle amministrazioni centrali. Su tale situazione ha sicuramente influito il peso dei trasferimenti agli enti territoriali, che nel periodo considerato è intorno al 75 per cento delle entrate degli enti medesimi, ma, in ogni caso, è scorretto quanto afferma sul punto la Relazione.

Un altro profilo su cui dissente concerne il giudizio negativo contenuto nella Relazione sulla fase di decentramento che si è realizzata nel quinquennio dal 1997 al 2001. Anche qui un esame degli andamenti finanziari porta a conclusioni ben diverse, atteso che nel periodo la quota di spesa primaria delle amministrazioni locali è salita dal 30,5 al 34,4 per cento del totale della spesa, con una crescita, quindi, molto contenuta. Al contrario, lo spostamento vero è avvenuto sul lato delle entrate, in cui tra il 1992 e il 2002 le entrate proprie degli enti locali sono cresciute dal 17 per cento al 45,9 per cento delle entrate complessive. Pertanto, differentemente da quanto afferma la Relazione, l'asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa viene consistentemente diminuita nel corso del penultimo decennio. Deve anzi rilevarsi - e su tale aspetto la Relazione tace - che nel corso del triennio 2007-2009 si sono avuti segnali di un percorso inverso, in quanto il grado di autonomia impositiva delle amministrazioni locali scende al 37,6 per cento, riavvicinandosi in sostanza alle posizioni che si registravano agli inizi degli anni novanta.

Per quanto concerne i profili metodologici sui costi e sui fabbisogni *standard*, ritiene necessari consistenti approfondimenti sulle indicazioni contenute nella Relazione, ivi inclusa l'ipotesi del trasferimento agli enti locali della imposizione gravante sul comparto immobiliare. Ritiene comunque discutibile l'ipotesi della possibile concentrazione in un unico titolo di prelievo del complesso dei tributi locali, dovendosi considerare che questi gravano su fattispecie e su capacità contributive profondamente differenti: andrebbero pertanto attentamente valutati i possibili effetti redistributivi, al fine di evitare che gli stessi possano determinare impatti regressivi. È del tutto evidente inoltre che tale ipotesi impositiva non può attuarsi solo su alcuni comuni e non su altri, non essendo ciò compatibile con l'ordinamento.

Un ultimo aspetto critico concerne l'esclusiva attenzione che nella Relazione viene posta sul tema dell'efficienza della spesa, trascurando che il federalismo fiscale è anche un sistema che deve mirare a garantire obiettivi minimi di prestazioni e di servizi essenziali per la cittadinanza. Ravvisa pertanto un approccio prevalentemente ragionieristico al tema del federalismo, approccio che il proprio Gruppo non condivide. Rammenta che l'articolo 18 della legge n. 42 parla anche di convergenza, consentendo così, al fine di realizzare una declinazione non parziale dell'assetto federale, di destinare le risorse che sarà possibile risparmiare in favore di un miglior livello di prestazioni di servizi.

Il deputato Marco CAUSI (PD) osserva che rispetto ai tre contenuti che la legge n. 42 affidava alla Relazione ne viene riportato solo uno, concernente il quadro di finanziamento degli enti territoriali, che peraltro è illustrato relativamente ai soli trasferimenti; sono invece assenti sia le ipotesi di definizione della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie territoriali sia

le indicazioni delle possibili distribuzioni delle risorse. La Relazione quindi rischia di essere una occasione perduta per delineare in maniera soddisfacente l'assetto di base su cui interverrà la futura decretazione delegata.

Oltre a questo rilievo di carattere generale, ci sono almeno tre questioni riportate erroneamente nel documento. La prima concerne la quantificazione dell'ammontare della spesa discrezionale statale, che viene cifrato escludendo non solo i trasferimenti agli enti locali, ma anche a quelli previdenziali, che invece costituiscono spesa propria dell'amministrazione centrale. La seconda riguarda l'analisi sulla autonomia impositiva degli enti locali, nella quale non vengono inclusi tributi come l'ICI e l'IRAP, che benché normati con legge statale sono a pieno titolo, ed in particolare l'ICI, strumenti propri della fiscalità locale. Rammenta che nel corso degli anni novanta c'è stato un radicale rivolgimento nel grado di autonomia fiscale degli enti locali, che dal 15 per cento del 1990 è salita a circa il 43 per cento, con una contestuale diminuzione della quota di finanza derivata. Come già segnalato dal collega Misiani, tale assetto sta cambiando nel presente decennio, nel quale l'autofinanziamento degli enti locali è diminuito. Un terzo elemento erroneo della Relazione è ravvisabile nell'analisi del debito, la cui forte crescita è avvenuta nel corso degli anni ottanta. In tale periodo, peraltro, la spesa delle amministrazioni locali registra solo un lieve incremento e quindi è irrilevante ai fini delle variazioni del debito, mentre la spirale che si è realizzata tra alta inflazione ed incremento degli interessi, ampliando la quota di risorse da destinare al finanziamento del debito, ha costituito la vera determinante della crescita del medesimo.

Trova inoltre singolare che nella Relazione ci sia una critica sia alla fase del decentramento amministrativo che si è realizzato dal 1997 in poi, sia alla riforma del Titolo V, atteso che la legge n. 42 è espressamente finalizzata all'attuazione di tale Titolo. Questo profilo critico espresso dalla Relazione è coerente con quello che lui ritiene una sorta di accanimento terapeutico sul comparto delle regioni, che talvolta porta a leggere erroneamente alcuni dei dati riportati nel documento. Ad esempio, la crescita della spesa per gli invalidi civili deriva non tanto dall'incremento delle pensioni di invalidità quanto dalle altre prestazioni, vale a dire dall'indennità di accompagnamento, che, com'è noto, concerne i soli anziani. Riterrebbe pertanto più utile discutere su un diverso sistema di assistenza alla popolazione anziana, anziché imputare erroneamente alle regioni la crescita del fattore di spesa in questione.

Osserva come questo atteggiamento antiregionalista sembri voler portare ad una ricentralizzazione della finanza pubblica, presumibilmente per prevenire un possibile rischio-Paese. Tale assunto però ignora che, considerando a tal fine quanto prevede, oltre alla legge n. 42 del 2009, anche la legge n. 196 dello stesso anno, gli strumenti del Patto di stabilità e del Patto di convergenza consentirebbero al legislatore di definire annualmente quali obiettivi finanziari conseguire. Pertanto, potrebbe decidersi in alcuni anni di utilizzare la miglior efficienza di spesa per migliorare i servizi essenziali, e in altri periodi di migliorare il risparmio pubblico, potendosi così, in una sede coordinata, decidere volta per volta quando spendere e quando risparmiare.

Vanno infine chiariti meglio alcuni profili metodologici indicati nella Relazione, ad esempio la scelta, ai fini dell'individuazione dei fabbisogni *standard*, tra spesa media ponderata pro capite ovvero tra quella per prestazioni di spesa omogenee. Sul punto ritiene necessario evitare scelte assolute per l'una o l'altra soluzione, risultando più opportuno adottare una metodologia che possa essere adeguata rispetto all'intensità delle differenze che esistono nel nostro Paese tra le varie realtà locali. Conclude osservando che l'ipotesi di far transitare tutti i trasferimenti assegnati agli enti locali nell'ambito dell'autonomia impositiva potrebbe costituire un obiettivo troppo ardito e, pertanto, da ponderare con attenzione, data la forte diversità tra basi fiscali che sussistono tra gli enti territoriali.

Il senatore Lucio Alessio D'UBALDO (PD) dichiara di condividere gli interventi svolti dai colleghi Causi e Misiani, ai quali rinvia le proprie considerazioni di carattere generale. A queste aggiunge alcune specifiche valutazioni, la prima delle quali è riferita all'impianto ideologico della Relazione, in cui viene affermato che «paradossalmente» nel corso degli anni '30 si

è raggiunto il massimo dell'autonomia impositiva. L'uso di questa espressione dovrebbe indurre ad una riflessione, in quanto l'attribuzione di tributi non significa ampliamento dell'autonomia degli enti territoriali. Ricorda, a tale proposito, che l'incremento del gettito ICI, che si è verificato nel 2004, è stato dovuto principalmente alla rivalutazione dei coefficienti catastali. A fronte dell'aumento del gettito, sono stati poi tagliati i trasferimenti ai comuni: ciò rappresenta autonomia impositiva ma non autonomia finanziaria.

Sulla base di tali considerazioni, rileva che occorrerebbe accordarsi preliminarmente su quale sia l'obiettivo vero e su che cosa si intende per federalismo fiscale. Se il federalismo fiscale è considerato un mero strumento per realizzare risparmi, allora federalismo è il taglio previsto nel decreto legge n. 78, in corso di approvazione al Senato.

Concorda, inoltre, con quanto rilevato dall'On. Causi con riferimento alla sanità, richiamando la forte variabilità nei sistemi sanitari regionali che, come emerso in un recente studio della Fondazione Smith Kline, ha generato negli ultimi dieci anni quattro diversi sistemi sanitari nell'ambito di un sistema che dovrebbe qualificarsi, secondo la Costituzione, universalistico. Rileva, infine, l'esigenza che venga fornito un quadro generale sulla situazione della distribuzione delle risorse, considerando le forti sperequazioni non solo nel trasferimento delle stesse ma anche nella realizzazione degli investimenti nel settore dei trasporti.

Ricorda, infine, che i pilastri del federalismo fiscale sono, non solo l'autonomia impositiva ma anche e soprattutto la perequazione, che consente di realizzare un sistema solidaristico, che tenga conto delle differenze tra gli enti.

Enrico LA LOGGIA, *presidente*, in considerazione dell'imminente inizio della seduta al Senato, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.