

MEMORIA UNCEM
sui DDL concernenti l'attuazione del federalismo fiscale
con particolare riferimento al DDL delega del Governo

Audizione Comm. Questioni regionali - Roma, 1 ottobre 2008

In relazione al disegno di legge in titolo l'UNCEM esprime le seguenti considerazioni di ordine generale e alcune specifiche proposte emendative.

Lo Stato, ad avviso di UNCEM, per costruire un vero sistema federalista, che poggi le proprie fondamenta sui principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, non può non affrontare con la dovuta attenzione il tema delicato delle implicazioni derivanti dalla rilevante frammentazione del sistema comunale italiano e la conseguente necessità di sviluppare ulteriormente il tema dell'associazionismo dei Comuni di minore dimensione demografica – per la gran parte montani – **in forme stabili e obbligatorie**, adeguate allo svolgimento di una serie accresciuta di competenze complesse non più affidabili alla titolarità dei singoli comuni, con contestuale acquisizione diretta dei relativi cespiti finanziari.

L'UNCEM ritiene che il tema del modello associativo sarà il vero banco di prova per testare un federalismo che sia realmente solidale, sussidiario e perequativo nei confronti di tutti i territori che, in diversa guisa e con tutte le specificità che li caratterizzano, costituiscono la Repubblica italiana.

Posto che l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e il nuovo Codice delle autonomie dovrebbero precedere e non seguire la disciplina dell'allocazione delle risorse finanziarie ai sensi dell'art. 119 Cost., i presupposti concettuali del federalismo impongono, in ogni caso, nel nostro Paese – per la sua connotazione rispetto al sistema delle autonomie locali e dei Comuni in particolare – di promuovere un percorso di considerazione della specificità dei piccoli e piccolissimi Comuni, che rappresentano la vera dimensione del panorama comunale italiano, non esaurita di certo dai grandi agglomerati urbani e dalle previste Città metropolitane.

A tale proposito, non si può non rilevare l'incongruenza inserita nel testo tra i nuovi poteri e le risorse attribuiti alle Città metropolitane (art 12, comma 1: *"Il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane è assicurato anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. La legge statale assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai*

Comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di istituire tributi nelle materie rientranti nelle loro funzioni fondamentali”) e addirittura un articolo *ad hoc* per il finanziamento di Roma capitale (alla quale si assicurano risorse aggiuntive e trasferimenti a titolo gratuito di beni patrimoniali oggi in capo allo Stato) da un lato e la scomparsa di qualsiasi autonomia impositiva per tutti gli altri Comuni dall’altro. Con l’aggiunta che non risultano chiare le modalità per il finanziamento delle funzioni fondamentali comunali, né si tiene conto nella individuazione delle imposte di scopo comunali della caratteristiche delle basi imponibili dei Comuni montani.

La notazione, pur apprezzabile, contenuta all’art. 11, comma 1, lett. d), del disegno di legge delega, relativa alla riserva di una particolare attenzione “alla presenza di zone montane” nella ripartizione dei fondi perequativi regionali a favore di Comuni e Province, va declinata con coerenza e portata alle sue naturali, ultime conseguenze per la razionalizzazione virtuosa del nuovo assetto istituzionale locale.

Il nostro Paese ha infatti deciso di affidare alla cura dei Comuni la gran parte dei servizi che interessano i cittadini. Per rispondere alle esigenze fondamentali delle popolazioni, il governo locale deve essere forte. Il governo locale per essere forte anche in montagna non può essere caricato sulle gracili spalle dei piccoli Comuni montani. Le piccole realtà montane presentano caratteristiche di marginalità essenzialmente riconducibili a carenza di professionalità e competenze, mancanza di adeguate infrastrutture tecnologiche e risorse economiche, difficoltà nella gestione dei rapporti con gli altri livelli di governo e nell’adeguamento ai continui cambiamenti, impossibilità di realizzare economie di scala e di raggio d’azione.

La maggior parte dei piccoli Comuni è situata in montagna. Dalla tabella sotto riportata emerge che l’incidenza percentuale dei Comuni montani rispetto ai piccoli Comuni risulta particolarmente elevata per i Comuni fino ai duemila abitanti.

Incidenza percentuale dei Comuni montani sui piccoli Comuni

Fasce demografiche	Piccoli Comuni	Comuni Montani	Rapporto Comuni Montani su Piccoli Comuni
0 - 499	837	641	76,58%
500 - 999	1.126	743	65,99%
1.000 - 1.999	1.624	889	54,74%
2.000 - 2.999	1.011	467	46,19%
3.000 - 4.999	1.158	434	37,48%
Totale Piccoli Comuni	5.756	3.174	55,14%

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell’Interno

Stando ai dati del rapporto IFEL 2007, la più elevata autonomia finanziaria e tributaria si registra nella fascia dei Comuni da 5 mila abitanti fino a 60 mila abitanti, che presentano –

a livello pro-capite – spese correnti e di funzionamento più basse sia rispetto ai Comuni con meno di 5 mila abitanti che rispetto a quelli con più di 60 mila abitanti.

Indicatori sintetici di bilancio dei Comuni

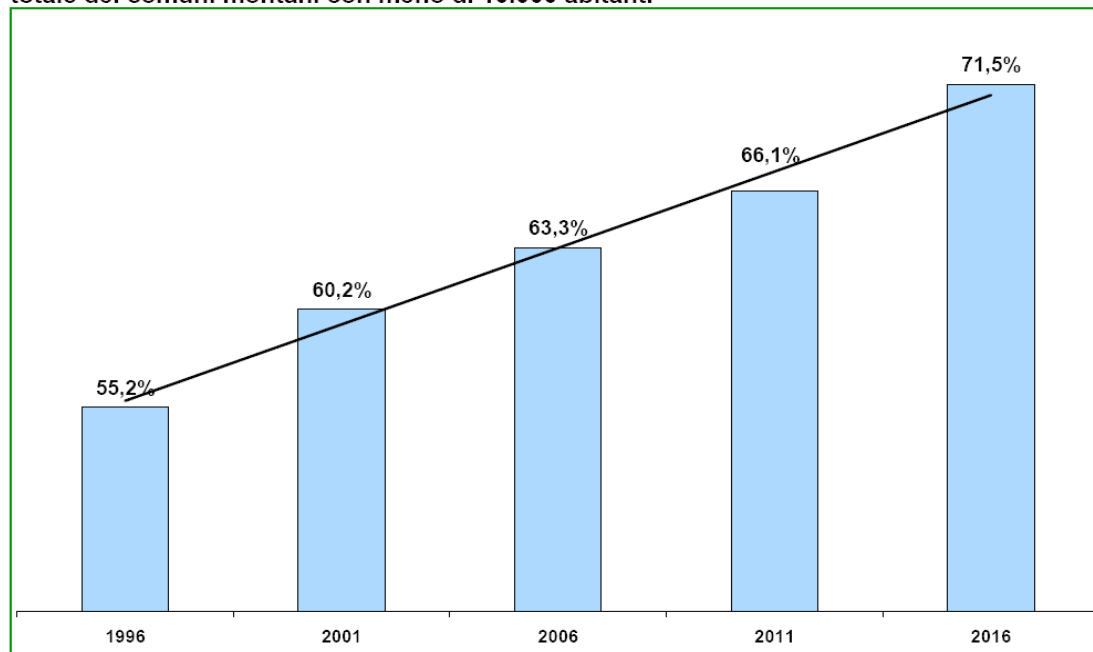
Indicatori sintetici di bilancio (valori medi)									
	Autonomia tributaria	Autonomia finanziaria	Pressione fiscale	Spesa corrente pro-capite	Spese funzionamento (%corrente)	Spese funzionamento (pro-capite)	Spesa sociale (%corrente)	Spesa sociale (pro-capite)	Rigidità di bilancio
0 - 5000	26,0%	64,2%	481,9	744,0	52,8%	390,0	9,7%	74,0	97,6%
5.001 - 10.000	32,4%	71,8%	465,7	640,1	50,3%	317,8	21,6%	139,5	79,2%
10.001 - 20.000	32,7%	72,3%	487,3	664,9	49,0%	322,0	14,9%	101,2	73,9%
20.001 - 60.000	32,4%	68,3%	505,3	724,1	48,7%	348,3	14,6%	106,8	77,9%
> 60.000	30,4%	63,4%	672,7	1063,5	51,3%	547,4	16,0%	173,0	85,8%

Elaborazioni IFEL su dati del Ministero dell'Interno

Il rapporto sull'Italia del "disagio insediativo" – recentemente elaborato da Confcommercio e Legambiente – evidenzia che i territori che presentano maggiori criticità (dove cioè le condizioni di vita, di insediamento, di relazioni sociali, di necessità di servizi alla persona e all'impresa, di guadagno economico non sono ragionevoli) si collocano soprattutto nei Comuni di montagna. In prospettiva il già elevato numero dei Comuni montani afflitti da disagio insediativo è destinato a crescere notevolmente.

Si veda al riguardo il grafico e la tabella che seguono.

Percentuale di comuni montani con meno di 10.000 abitanti con presenza di disagio sul totale dei comuni montani con meno di 10.000 abitanti



Gli indicatori del disagio, medietà e benessere nei comuni montani

		1996	2001	2006	2011	2016
Disagio	sotto 10.000 abitanti (v.ass.)	1880	2049	2153	2124	2291
	sopra 10.000 abitanti (v.ass.)	8	15	19	191	211
	Totale (v.ass.)	1888	2064	2172	2315	2502
Medietà	sotto 10.000 abitanti	1040	953	833	720	591
	sopra 10.000 abitanti	46	34	27	83	75
	Totale	1086	987	860	803	666
Benessere	sotto 10.000 abitanti	483	403	417	369	323
	sopra 10.000 abitanti	69	72	77	39	35
	Totale	552	475	494	408	358
TOTALE	sotto 10.000 abitanti	3403	3405	3403	3213	3205
	sopra 10.000 abitanti	123	121	123	313	321
	Totale	3526	3526	3526	3526	3526

L'ossimoro "governo locale forte incarnato da Comuni deboli" resterà tale e creerà ulteriori squilibri tra le aree montane e quelle pianeggianti fino a quando il governo del territorio montano non sarà affidato direttamente ad enti attrezzati, in grado di rappresentare in una dimensione adeguata i territori e gli interessi delle rade popolazioni di montagna. **L'insufficienza dimensionale dei Comuni di montagna va affrontata con decisione.** Non ci si può limitare a sottolineare le virtù della democrazia locale e del federalismo fiscale se non si dà un assetto dimensionale, funzionale e organizzativo ai piccoli Comuni, specialmente a quelli di montagna che si presentano estremamente fragili

dal punto di vista istituzionale; né sarà possibile abbassare la pressione tributaria senza realizzare forti economie di scala e di raggio d'azione a livello di piccoli Comuni.

Ma non ci si può limitare ad additare le disfunzioni, senza poi impegnarsi a trovare i rimedi. E i rimedi non possono tradursi in semplicistiche ipotesi di soppressione delle Comunità montane. **Né si può pensare di ricominciare daccapo, affidando il compito di rafforzare i piccoli Comuni attraverso le Unioni facoltative di Comuni, le cui performance sono estremamente deludenti specialmente se paragonate a quelle delle Comunità montane.** Basti esaminare il quadro di sintesi relativo ai certificati consuntivi 2006 di 255 Unioni di Comuni per rendersi conto di quanto sia insignificante l'ammontare delle loro spese di investimento, pari ad appena 56 milioni e mezzo di euro, e quanto sia abnorme la sua percentuale di spesa corrente: l'80,3%, contro il solo 42,2% delle Comunità Montane le quali assicurano inoltre rispetto 838 milioni di euro di investimenti, con una capacità realizzativa quindici volte superiore al parallelo modello associativo!

Spese relative alle 251 Unioni di Comuni - anno 2006 (in euro)

RIEPILOGO GENERALE SPESE	IMPEGNI
TITOLO I - SPESE CORRENTI	284.455.054
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE	56.574.369
TITOLO III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	8.887.217
TITOLO IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	27.847.943
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	377.764.583

Fonte: bilanci consuntivi 2006 delle Unioni di Comuni

Spese relative alle 346 Comunità montane – anno 2006 (in euro)

TITOLI E GESTIONE	IMPEGNI
SPESE CORRENTI	975.227.795
SPESE IN C/CAPITALE	838.057.697
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	59.340.466
Rimborso di anticipazioni di cassa	39.741.316
Rimborso di finanziamenti a breve termine	818.968
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	18.318.664
Rimborso di prestiti obbligazionari	14.239
Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali	447.279
SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI	250.718.571
TOTALE GENERALE DELLE SPESE	2.123.344.529

Fonte: Istat – bilanci consuntivi 2006 delle Comunità montane

Né tantomeno si può pensare di risolvere la questione – come invece prefigura questo disegno di legge quando all'articolo 10, comma 1, lettera f) prevede forme premiali per

favorire le unioni e le fusioni tra Comuni – con un associazionismo *à la carte* caratterizzato dall'estrema differenziazione e mutabilità territoriale, a geografia variabile, con Comuni che entrano ed escono dall'Unione sulla base di occasionali capricci politici, spesso senza fare riferimento a territori omogenei e contigui. Né si può continuare ad assistere inerti all'atteggiamento di molti Comuni che disinvoltamente partecipano a più forme associative a seconda delle funzioni e dei servizi, con effetti dirompenti in termini di spesa e di responsabilità politica e amministrativa. Il cittadino di un tale Comune non sa a chi santo votarsi per risolvere i propri problemi quotidiani; è costretto a rivolgersi ad una pluralità di enti che non di rado si dichiarano incompetenti o competenti a seconda delle convenienze del momento.

Numero medio di Comuni associati e popolazione media per Comunità montana

Media Comuni associati per Comunità montana	11,83
Media popolazione per Comunità montana	30.550

Né, infine, si può negare il fatto che i Comuni montani nell'arco dei sessant'anni di vita repubblicana si sono dati una modalità associativa sussidiaria attraverso i Consigli di Valle dapprima e le Comunità Montane successivamente che hanno ampiamente surrogato in via anticipatoria le finalità che oggi si vorrebbero attribuire funzionalmente alle Unioni di Comuni, e hanno cercato al tempo stesso di garantire sui loro territorio l'applicazione dei principi di autonomia istituzionale, economica e culturale che stanno alla base dell'identità e della storia delle montagne italiane.

Al punto in cui siamo, occorre reagire a quanto sinora avvenuto con risposte credibili e coerenti. I timidi aggiustamenti, le correzioni marginali, non servono a niente se non a perpetuare uno stato critico che dura ormai da troppo tempo.

A questo punto il legislatore deve essere chiaro: ritiene che siano maturi i tempi per avviare un graduale processo guidato di progressivo accorpamento dei piccoli Comuni?

Ritiene che la prospettiva del federalismo – ora fiscale, poi istituzionale – sia il raggiungimento dell'approdo *medio tempore* della unificazione dei Comuni di minore dimensione demografica, e quindi di tutti quelli montani?

Se questa è l'opinione dell'esecutivo, come potrebbe evincersi dal fatto che è stato depennato dall'originario testo l'incentivazione alle forme di associazionismo comunale per introdurre forme premiali nei confronti delle Unioni e delle Fusioni Comunali, occorre manifestarla nella sua complessità ed interezza.

Perché da ciò discendono non solo modelli organizzativi e formule finanziarie, ma un intero impianto di riorganizzazione democratica del Paese.

Non ci sottraiamo, in linea di principio, a tale sfida.

L'esperienza più che trentennale delle Comunità montane in questa prospettiva potrebbe trovare il proprio naturale sbocco evolutivo nella creazione del "Comune dei Comuni" attribuendo alle Regioni il compito di governare questo processo. Un processo che non parte da zero, perché nella loro lunga esperienza di gestione dei territori, le Comunità montane sono riuscite a superare ancestrali diffidenze e chiusure, hanno individuato sedi baricentriche, attivato sistemi di trasporto locale ed istituito presidi unificati di servizi comprensoriali.

Del resto, bel altre e maggiormente significative sono le performances realizzate in questi anni sul territorio dalle Comunità Montane che, bel lungi dall'essere solo un elemento di aggregazione funzionale e occasionale come le Unioni dei Comuni, hanno consentito con la loro azione un livello progressivo di crescita e sviluppo territoriale attraverso:

- investimenti nel campo della scuola, sanità, assistenza, viabilità, trasporti, difesa del suolo, assetto idrogeologico, forestazione, servizi di tutela e valorizzazione delle risorse idriche, prevenzione incendi, protezione civile
- investimenti per lo sviluppo economico locale mediante la valorizzazione delle risorse montane (acqua, energia, foreste, risorse agroalimentari, turismo)
- interventi nel campo dell'istruzione e delle identità locali dentro un presidio territoriale che produce complessivamente il 17% del prodotto interno lordo.

L'idea di unificare in prospettiva in un solo Comune i piccoli Comuni contermini, già associati in una Comunità montana rappresenta in linea di principio la soluzione migliore secondo il governo?

Il governo ritiene superato lo strumento della Comunità Montana, immaginato nel 1971 proprio come soggetto in grado di colmare il differenziale tra la frammentazione amministrativa e l'impossibilità all'accorpamento comunale?

Se è così, deve essere conseguente, e battere coerentemente la strada del processo riaggregativo senza dar vita a surrogati come le Unioni volontarie dei Comuni che determinerebbero solo la perdita delle economie di scala raggiunte in metà del territorio nazionale dall'azione ultratrentennale delle Comunità Montane e disconoscerebbero la specificità montana per privilegiare una concezione statalista, centralista e giacobina irrispettosa delle caratteristiche territoriali e delle culture autenticamente autonomiste italiane.

Se non è così, occorre ripensare alle modalità per la creazione di **una unica forma associativa sovracomunale obbligatoria che gestisca le funzioni fondamentali comunali** previste dall'applicazione dell'articolo 118 della Costituzione e sia **coerente con il disposto dell'articolo 44 della Costituzione** che richiama la specificità delle aree montane nella predisposizione dei provvedimenti di legge della Repubblica.

Le molteplici iniziative poste in essere in questi anni dalle Comunità montane hanno contribuito a creare una visione politica unificante, che ha preso a riferimento i problemi di bacini più vasti della singola area comunale. Queste iniziative scaturiscono da intenti aggregativi, da necessità associative, da strategie e programmi ideati sulla scorta di letture attente delle esigenze globali di vallate e comprensori, da sguardi lanciati al di là dei singoli campanili. Sono la proiezione visibile di una cultura politico-amministrativa maturata sui problemi generali di comunità più grandi e non sulle questioni spicciole riguardanti le singole realtà comunali: una cultura ormai consolidata che ora va messa a frutto e non dissipata con atteggiamenti dispersivi.

L'approdo ultimo di questo processo è la creazione del "Comune dei Comuni"?

Se è questo l'obiettivo (che **presuppone pertanto la trasformazione della Comunità montana in Comune montano**, che fonde in un'unica dimensione istituzionale i piccoli Comuni associati, che li sostituisce in tutto e per tutto, che ne rilancia l'azione di sviluppo in una logica di maggiore coesione, lasciando agli originari municipi le più abordabili incombenze di vita quotidiana) occorre una maggiore chiarezza legislativa e una coerenza rispetto all'autonomia finanziaria del Comune montano a regime e dei municipi risultanti da questo processo.

In questo processo di inglobamento la montagna parte avvantaggiata, perché le Comunità montane hanno già sperimentato esperienze di convivenza, hanno già superato attriti e contrapposizioni, hanno già interpretato politiche di cooperazione, hanno già raggiunto le giuste sintonie. Per questo esse sono più adatte a divenire il "Comune dei Comuni" rispetto alle neonate Unioni di Comuni, prive di definite identità territoriali ed immerse nel sistema esclusivamente per la gestione associata dei servizi, e non per interpretare in maniera unitaria le esigenze di sviluppo di territori zonizzati in bacini ideali. Nelle Comunità montane – caratterizzate da una consistenza demografica e territoriale ideale e in moltissimi casi da una identità culturale – questo processo di fusione non avverrebbe "a freddo", ma costituirebbe la naturale saldatura di elementi "riscaldati" con gradualità attraverso le precedenti esperienze di vita politica e amministrativa esercitata in comune.

In questa ottica, diventa ancora più forte il rifiuto di lasciare morire le Comunità montane a causa della drastica riduzione di risorse operata, prima, dalla Finanziaria 2008 e, poi, dalla manovra d'estate. Sarebbe davvero grave interrompere traumaticamente quel rapporto consolidato di convivenza tra Comuni di uno stesso comprensorio, quell'abitudine a stare insieme destinata, piuttosto, a convalidare a giuste nozze.

Se così non fosse, chiediamo maggiore coerenza di impianto e certezze rigorose per i comuni montani che in questo testo non vengono in alcun modo riconosciuti nella loro specificità – al contrario di altre realtà territoriali del Paese – con il rischio che temiamo diventi concreto dello spezzettamento delle opportunità e dei diritti non solo fra i livelli istituzionali, ma soprattutto fra i cittadini italiani.

L'UNCEM confida pertanto nel Parlamento per l'attenta valutazione della tematica montana e l'accoglimento delle seguenti proposte emendative:

All'articolo 3, comma 1, dopo le parole "ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione" aggiungere le seguenti parole:
"e per le Comunità montane"

All'articolo 4, comma 1, dopo le parole "i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali" aggiungere le seguenti parole:
"e delle Comunità montane"

All'articolo 10, comma 1, dopo la lettera e) aggiungere la seguente lettera:
"e1) in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, previsione di una disciplina finalizzata alla trasformazione graduale della Comunità montana in un unico Comune nel rispetto delle prerogative regionali ed all'attribuzione immediata alle Comunità montane delle funzioni fondamentali dei Comuni associati, dei relativi tributi, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e fondo perequativo e delle connesse strutture organizzative;"

in subordine:

"e1) per i territori montani, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione previsione, nel rispetto delle prerogative regionali, di attribuzione alla Comunità montana, come unica forma associativa obbligatoria sovracomunale, delle funzioni fondamentali dei Comuni montani e dei relativi cespiti tributari e finanziari;"

GLI EMENDAMENTI DELL'UNCEM

Art. 3

(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione **e per le Comunità montane**. Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati. - *omissis* -

Art. 4

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali e **delle Comunità montane**, ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: - *omissis* -

Art. 10

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia tributaria degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: - *omissis* -

e1) in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione, previsione di una disciplina finalizzata alla trasformazione graduale della Comunità montana in un unico Comune nel rispetto delle prerogative regionali ed all'attribuzione immediata alle Comunità montane delle funzioni fondamentali dei Comuni

associati, dei relativi tributi, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e fondo perequativo e delle connesse strutture organizzative;

in via subordinata:

e1) per i territori montani, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione previsione, nel rispetto delle prerogative regionali, di attribuzione alla Comunità montana, come unica forma associativa obbligatoria sovracomunale, delle funzioni fondamentali dei Comuni montani e dei relativi cespiti tributari e finanziari;

- omissis -