

**OSSERVAZIONI DEL GRUPPO PD
AL DDL 1117 SUL FEDERALISMO FISCALE NEL TESTO PROPOSTO PER L'AULA
DALLE COMMISSIONI RIUNITE IL 15.1.2009**

La componente PD del comitato ristretto ha presentato due distinti fascicoli di emendamenti alle precedenti bozze, uno il 22.12.2008 e l'altro il 7.1.2009, ispirati agli emendamenti presentati nelle Commissioni e in modo particolare al disegno di legge presentato dal PD sul federalismo fiscale (AS 1253) e a quello relativo alla carta delle autonomie locali (AS 1208).

Di seguito sono illustrate le modifiche che sono state apportate nel testo proposto per l'Aula dalle Commissioni riunite, sono indicati i nostri emendamenti di carattere sostanziale che sono stati accolti e quelli che non sono stati accolti, a cui sono collegate le osservazioni in neretto corsivo. La numerazione degli articoli, dei commi e delle lettere è quella del testo proposto per l'Aula dalle Commissioni riunite. La numerazione degli emendamenti è quella del fascicolo esaminato dalle Commissioni. Riunite.

Alcune delle altre modifiche non di carattere sostanziale derivano dall'accoglimento di nostri emendamenti.

Il gruppo PD nelle Commissioni riunite si è astenuto sul mandato al relatore.

**Capo I
CONTENUTI E REGOLE
DI COORDINAMENTO FINANZIARIO**

**Articolo 1
(Ambito di intervento)**

Il nuovo comma 2 è una limitazione degli effetti del disegno di legge per le regioni a statuto speciale e per le province autonome che ha un carattere più formale che sostanziale. A regioni e province autonome si applica, in conformità con gli statuti, oltre agli art. 22 (*Perequazione infrastrutturale*) e 25 (*Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*) anche l'art. 14 (*Finanziamento delle città metropolitane*).

Conseguentemente andranno aggiunti a questo elenco anche i nuovi articoli da introdurre nel dibattito in Aula sulle funzioni e la procedura di istituzione delle città metropolitane.

**Articolo 2
(Oggetto e finalità)**

Al comma 2, le nuove lettere *b)*, *c)* e *d)* derivano dall'accoglimento di un nostro precedente emendamento che ha comportato una riformulazione delle precedenti lettere *q)*, *r)* e *t)*. ***Non ha carattere sostanziale.***

Al comma 2, alla lettera e) non è stato accolto l'emendamento 2.200/7 che alla fine del periodo dopo "il principio di territorialità" inseriva le parole "delle imposte erariali compartecipate in conformità con quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione".

La territorialità delle imposte è un punto molto rilevante. La lettera e) si riferisce alle risorse autonome degli enti territoriali, mentre la lettera ee) del medesimo comma 2 è stata modificata come segue: "territorialità dei tributi regionali e locali e dei gettiti delle compartecipazioni, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione". Si può pertanto ritenere che la questione si sia risolta positivamente con l'accoglimento sostanziale dei nostri emendamenti poiché dal principio di territorialità sono chiaramente esclusi i tributi erariali, anche se la formulazione del comma 2 lettera e) potrebbe essere ancora migliorata secondo quanto prevede il nostro emendamento.

Al comma 2, alla lettera e), è stato accolto l'emendamento 2.200/4 tendente ad inserire il concetto dell'integrale finanziamento del normale funzionamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali secondo il quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, cioè attraverso i tributi e le entrate proprie, le compartecipazioni e le quote del fondo perequativo.

E' una modifica molto importante, la prima delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. Non sono però stati accolti gli emendamenti tendenti a chiarire l'adeguatezza delle dimensioni, le modalità di riparto e il carattere verticale dei fondi perequativi delle capacità fiscali a favore delle regioni (6.46 testo 2 e 7.8 testo 2 punto 6) e degli enti locali (11.100/5 e 11.100/7), quelli cioè che si riferiscono ai livelli non essenziali delle prestazioni e alle funzioni non fondamentali degli enti locali. Li riproporremo per l'Aula e li sosterreremo per armonizzare quelle parti della legge al principio qui introdotto, al fine di evitare che si accentuino le differenze tra i territori che hanno una più alta capacità fiscale e gli altri. Questo è il motivo per cui deve essere comunque garantita una adeguata perequazione dei livelli non essenziali e delle funzioni non fondamentali degli enti locali poiché nel loro caso, a differenza dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, il ddl non garantisce il finanziamento integrale delle prestazioni .

Al comma 2, alla lettera f) non è stato accolto l'emendamento 2.200/10 che interviene per adeguarla al patto di convergenza di cui al nuovo articolo 18. E' stata accolta una modifica parziale, con il riferimento agli "obiettivi di servizio".

Si tratta della proposta fondamentale del nostro ddl che risulta sostanzialmente accolta nell'articolo 18. L'articolo introduce infatti le norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica, che sono proposte nel DPEF e inserite nella legge finanziaria annuale, contenenti gli obiettivi di servizio che si intendono perseguire per adeguare l'offerta nelle regioni meno dotate, il livello programmato dei saldi da rispettare e l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali. Per rendere coerente il comma 2, lettera f) con l'articolo 18 è necessario proporre l'emendamento riformulato per armonizzarlo con l'articolo 18, insieme ad ulteriori modifiche anche negli altri articoli in cui si fa riferimento al percorso di convergenza verso i costi e i fabbisogni standard.

Al comma 2, le nuove lettere g) relativa al patto di stabilità e crescita e h) che introduce il principio dell'armonizzazione dei bilanci pubblici sono tratte dal nostro disegno di legge. *L'armonizzazione dei bilanci pubblici a tutti i livelli, che non era presente nel disegno di legge del Governo, è una significativa novità positiva introdotta grazie alle nostre proposte.*

Al comma 2, la lettera *i*) deriva da un nostro precedente emendamento volto a richiamare i principi della capacità contributiva e della progressività del sistema tributario contenuti nell'articolo 53 della Costituzione. ***Anche questo è un risultato importante.***

Al comma 2, lettera *u*), è previsto che tra i casi nei quali lo Stato adotta misure sanzionatorie nei confronti della regione e degli enti locali, fino all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione, ci siano anche gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all'articolo 18 che abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche. ***E' una modifica tratta dal nostro disegno di legge.***

Al comma 2, lettera *aa*), non è stato accolto l'emendamento 2.200/22 per l'abrogazione, dopo flessibilità fiscale, delle parole "tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali". ***Ciò non corrisponde al principio introdotto nella lettera e) del finanziamento integrale del normale esercizio delle funzioni attribuite agli enti territoriali ed induce ad un uso improprio delle leve di autonomia tributaria, che oltre il livello standard devono essere destinate a finanziare servizi aggiuntivi o di più alta qualità. La questione è rilevante, è collegata all'osservazione alla lettera e), pertanto l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Al comma 2, lettera *ff*), non è stato accolto l'emendamento 2.200/26 tendente a chiarire che rimane il livello della contrattazione collettiva nazionale anche per i settori gestiti dagli enti territoriali. ***La questione è evidentemente molto importante, l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Al comma 2, la nuova lettera *hh*), relativa alle forme della fiscalità di sviluppo, sposta in questo punto ciò che prima era collocato all'art. 16, comma 1, lettera *d*). La formulazione è la stessa, lo spostamento ha un carattere esclusivamente formale.

E' stato accolto il nostro precedente emendamento soppressivo del comma 2-bis presente nelle precedenti bozze, e contenente un vincolo inaccettabile a destinare tutte le risorse ricavate dalla maggiore efficienza alla riduzione della pressione fiscale, senza alcuno spazio per migliorare l'efficacia dei servizi. Sono inoltre stati accolti altri precedenti emendamenti soppressivi di norme che introducevano vincoli sul personale, all'articolo 2, all'articolo 17 e al precedente articolo 18-quater. ***Anche in questo caso si tratta di un risultato rilevante. La formulazione della lettera a) soppressa relativa all'obiettivo di non aumentare la pressione fiscale nella fase transitoria è stata introdotta su nostra proposta all'articolo 26, comma 2, lettera b).***

Al comma 3 e 4 sono contenute nuove norme relative alla Commissione parlamentare istituita su nostra proposta all'articolo 3.

Al comma 4 non è stato accolto l'emendamento 2.200/32 relativo alla necessità per il governo di conformarsi ai pareri della Commissione nell'adozione dei decreti legislativi delegati in caso di rinvio alla Commissione parlamentare. ***La questione è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Al comma 6 è stata accolta la nostra proposta, contenuta in un precedente emendamento, volta alla predisposizione da parte del governo di una relazione concernente "il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo stato, le regioni e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse" contestualmente all'adozione del primo schema di decreto

legislativo delegato. E' stato anche accolto l'emendamento 2.200/1 con il quale è stato di nuovo introdotto il termine di dodici mesi per l'adozione del primo decreto legislativo e la relazione è stata definita un allegato a tale decreto, in modo da essere sottoposta al parere della Commissione parlamentare di cui all'articolo 4.

E' la seconda delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009 che è stata integralmente accolta.

Art. 3

(Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

Il nuovo articolo, tratto dal nostro disegno di legge, è un importante risultato delle proposte da noi avanzate.

Dopo il comma 2 non è stato accolto l'emendamento 2.0.100/6 il quale rinviava al regolamento della Commissione il compito di definire le modalità della partecipazione del Comitato delle autonomie territoriali ai lavori della Commissione. ***La questione è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Art. 4

(Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

Il disegno di legge del PD proponeva una Segreteria tecnica istituita presso la Conferenza unificata con compiti di supporto anche alla Commissione parlamentare. La soluzione presente in questo articolo è quella del disegno di legge del Governo con una partecipazione di rappresentanti tecnici della Camera, del Senato e delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome. Come proposto nel nostro disegno di legge la Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di Segreteria tecnica della Conferenza di cui al successivo art. 5, quando sarà costituita. Può trasmettere informazioni e dati alle Camere.

Al comma 1 non è stato accolto l'emendamento 3.100/1, con il quale si stabiliva che un terzo dei componenti la Commissione tecnica dovevano essere esperti di riconosciuta competenza nominati dalla Commissione parlamentare. ***La questione è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Art. 5

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

Al comma 1, le nuove lettere f) e g) sono coerenti con il ruolo di Segreteria tecnica della Commissione di cui all'art. 4 e con il patto di convergenza, purchè sia chiarito che oltre i costi e i fabbisogni standard la verifica deve riguardare anche gli obiettivi di servizio. ***E' una modifica suggerita nell'osservazione all'articolo 2, comma 2, lettera f).***

Art. 6

(Compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria)

E' un nuovo articolo che è stato inserito fin dalla prima bozza di lavoro presentata in Comitato ristretto, sul quale non abbiamo proposto emendamenti.

Capo II RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

Art. 7

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle partecipazioni al gettito dei tributi erariali)

Al comma 1, lettera *a*), è stato accolto parzialmente un nostro precedente emendamento tendente a chiarire che non si finanziano le funzioni legislative delle regioni ma quelle amministrative da queste derivanti. ***E' un punto rilevante parzialmente risolto, il quale richiede che anche negli articoli successivi come ad esempio l'art. 8 vi siano modifiche coerenti. Va riproposta per l'Aula anche la prima parte dell'emendamento non accolto relativo ai "trasferimenti perequativi ricevuti dallo Stato".***

Al comma 1, lettera *c*), non sono stati accolti gli emendamenti 5.100/4 e 5.100/5 tendenti ad escludere o quantomeno a limitare la possibilità di interventi delle regioni sulle aliquote loro riservate a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali con "esenzioni, detrazioni, deduzioni". E' stata abolita la possibilità di introdurre "speciali agevolazioni" ed è stato aggiunto il seguente periodo: "Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi, la coerenza con la struttura di progressività del singolo tributo erariale su cui insiste l'aliquota riservata e la coerenza con il principio di semplificazione e con l'esigenza di standardizzazione necessaria per il corretto funzionamento della perequazione".

E' la terza delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. Mentre è giusto che le regioni possano manovrare i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito alle regioni, consentire ampie variazioni sulle basi imponibili di tributi erariali come l'IRPEF vorrebbe dire alterare i loro caratteri fondamentali e determinare anche notevoli complicazioni gestionali per cittadini ed imprese. La modifica introdotta è significativa ma non sufficiente, per cui in Aula va sostenuto l'emendamento 5.100/4 e, in subordine, l'emendamento 5.100/5 che non consente alle regioni di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni.

Art. 8

(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)

Al comma 1 è stato accolto un nostro precedente emendamento per la soppressione della parola "già" collegata alle funzioni spettanti alle regioni.

Al comma 1, lettera *a*), non è stato accolto l'emendamento 6.100/1 tendente ad uniformare la formulazione alla modifica positivamente introdotta all'articolo 7, comma 1, lettera *a*). Il tema riguarda anche la formulazione del titolo dell'articolo. ***La questione è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Al comma 1, lettera *a*), numero 1), è stato accolto un nostro precedente emendamento che ha tolto la specificazione “sanità, assistenza e istruzione” delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e che ha introdotto il nuovo comma 2. In esso è scritto che nei livelli essenziali sono comprese le spese per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, quelle per il diritto allo studio e per lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni. ***Manca l'edilizia scolastica, che era presente in una precedente bozza, e il trasporto pubblico locale che l'emendamento proponeva di considerare tra i livelli essenziali. E' la quarta delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. L'edilizia scolastica è stata inserita tra le funzioni di comuni e province nella fase transitoria all'articolo 21 comma 3 lettera c) e comma 4 lettera b), accogliendo così la nostra proposta. Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, all'articolo 9, comma 1, lettera f) è stabilito che le quote del fondo perequativo per le spese in conto capitale del trasporto pubblico locale sono assegnate tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l'integrale copertura. Si tratta perciò di un parziale accoglimento della nostra proposta. Ma la questione è rilevante e l'emendamento 6.100/12 va riproposto e sostenuto in Aula.***

Al comma 1, lettera *b*), è stato accolto un precedente emendamento volto a togliere di nuovo la specificazione “sanità, assistenza e istruzione” che in questo contesto risultava troppo limitativa. ***In questo modo è assicurato il finanziamento integrale di tutti i livelli essenziali delle prestazioni, che andranno definiti successivamente con legge dello Stato.***

Al comma 1, lettera *d*) ed *e*) non è stato accolto l'emendamento 6.32 (testo 2) tendente a superare la rigida segmentazione nelle fonti di finanziamento delle spese regionali riconducibili ai livelli essenziali e di quelle non riconducibili ai livelli essenziali, puntando ad introdurre una distinzione esclusivamente riferita al sistema di perequazione, in base ai fabbisogni *standard* per le prime e alle differenze delle capacità fiscali per le seconde. ***La questione è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula, in quanto evita una rigidità che potrebbe rivelarsi un ostacolo al finanziamento delle funzioni nei territori a più bassa capacità fiscale.***

Al comma 1, lettera *h*), le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese riconducibili ai livelli essenziali sono determinate al livello minimo assoluto per assicurare il finanziamento del fabbisogno in una sola regione anziché in “almeno” una regione come era nel testo precedente. ***Si tratta di una modifica importante ottenuta nel corso del dibattito nelle Commissioni, per evitare che altrimenti vi fossero alcune regioni a più alta capacità fiscale le quali si trovano a godere di un surplus di compartecipazioni rispetto al fabbisogno di spesa. Anche questo tema fa parte della terza delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 9.1.2009.***

Al comma 1, lettera *e-bis*), anche l'emendamento 6.100/9, che non è stato accolto, era importante. Esso tendeva a limitare l'utilizzo delle compartecipazioni alle sole spese riconducibili ai livelli essenziali. ***La questione è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Al comma 1, lettera *h*), non è stato accolto l'emendamento 6.46 (testo 2) che tendeva a chiarire l'adeguatezza della dimensione, le modalità di riparto e il carattere verticale del fondo perequativo

sulle capacità fiscali a favore delle regioni. *La questione, già trattata nella osservazione all'articolo 2, comma 2, lettera e), è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.*

Articolo 9

(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)

Gli articoli 9 e 13 contengono meccanismi perequativi per le regioni e gli enti locali molto diversi da quelli previsti nel disegno di legge del PD. Poiché il disegno di legge del Governo ha ricevuto il parere favorevole, seppur a determinate condizioni, della Conferenza unificata si è ritenuto opportuno assumerlo come testo di riferimento e procedere per emendamenti. In questo modo si è potuta recuperare solo molto parzialmente l'impostazione del disegno di legge del PD, il quale prevedeva una perequazione non per enti ma per territori regionali con una successiva suddivisione tra le regioni e gli enti locali. Ciò avrebbe consentito di mantenere un nesso tra l'attribuzione delle funzioni legislative e la perequazione, con un ruolo delle regioni nell'ambito di precise disposizioni statali come prevede la Costituzione.

Al comma 1, lettera a), non è stato accolto l'emendamento 7.8, numero 2) nel testo 2) tendente a sostituire la fiscalità generale alla compartecipazione IVA come fonte di finanziamento del fondo perequativo a favore delle regioni per le spese dei livelli essenziali delle prestazioni. Di conseguenza non è stato accolto neanche l'emendamento 8.2, numero 2) nel testo 2) all'articolo 10 che era ad esso collegato.

Al comma 1, lettera g) non è stato accolto l'emendamento 7.8, numero 6) nel testo 2 che stabiliva chiaramente un funzionamento di carattere verticale del fondo perequativo a favore delle regioni per le spese dei livelli non essenziali delle prestazioni. *Il tema era già stato affrontato sotto un diverso aspetto nell'osservazione all'articolo, comma 2, lettera e).*

Al comma 1 sono state aggiunte le parole “di carattere verticale” dopo le parole “fondo perequativo statale”. Al comma 1, lettera g), le parole “non partecipano alla ripartizione” del fondo sono state sostituite dalle parole “non ricevono risorse” dal fondo.

E' la quinta delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. Indubbiamente vi è stato un parziale accoglimento della nostra proposta, poiché l'introduzione del principio di verticalità della perequazione a favore delle regioni è un risultato importante. Ma i meccanismi di funzionamento dei fondi perequativi fanno permanere forti dubbi circa il loro carattere ancora orizzontale. L'alimentazione del fondo destinato ai livelli essenziali delle prestazioni attraverso una compartecipazione all'IVA anziché dalla fiscalità generale, e il fondo per i livelli non essenziali che è alimentato dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF per il quale le regioni sopra media versano al fondo che è destinato alle regioni sotto media, richiedono modifiche conseguenti al principio di verticalità che è stato introdotto. La questione è rilevante ed entrambi gli emendamenti vanno riproposti e sostenuti in Aula.

Art. 10

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni)

Al comma 1, lettera a) non è stato accolto l'emendamento 8.2, numero 1) nel testo 2 che puntava ad evitare la segmentazione delle fonti di finanziamento tributario tra le diverse funzioni delle regioni, coerentemente con quanto proposto nell'emendamento 6.2 (testo 2) anch'esso non accolto. ***La questione, già trattata nell'osservazione all'articolo 8, comma 1, lettere d) ed e), è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Al comma 1, lettera c), il non accoglimento dell'emendamento soppressivo 8.2, numero 2) nel testo 2 è coerente con il non accoglimento dell'emendamento 7.8, numero 2 nel testo 2 all'articolo 9. ***La questione, già trattata nell'osservazione all'articolo 9, comma 1, lettera a), è rilevante perché riguarda il carattere verticale della perequazione e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Capo III FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Art. 11

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane)

Al comma 1, lettera b), il periodo aggiunto relativo alla manovrabilità dei tributi propri, della compartecipazione al gettito di tributi e delle addizionali a tali tributi “tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce” è discutibile e forse anche di dubbia costituzionalità. ***Meglio sarebbe far riferimento, nel caso di comuni di minore dimensione, alle loro forme associative.***

Al comma 1, la nuova lettera g) relativa all'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali alla salvaguardia delle loro peculiarità è stata introdotta recependo un nostro emendamento presentato nelle Commissioni. Essa si collega all'art. 13, comma 1, nuova lettera f). ***E' una modifica positiva ottenuta la quale richiede che le due formulazioni siano meglio coordinate tra di loro.***

Art. 12

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

Al comma 1, il nuovo periodo della lettera b) e quello della lettera c) introducono novità rilevanti per comuni e province che abbiamo contribuito ad introdurre nel dibattito nelle Commissioni. Il nostro ddl infatti stabiliva, a differenza di quello del Governo, un riferimento preciso alle basi imponibili dell'autonomia tributaria degli enti locali: immobili e terreni per i comuni, parco veicolare per le province, popolazione fluttuante per le città metropolitane e per i comuni. ***Il riferimento preciso alle basi imponibili dell'autonomia tributaria locale è dunque un nostro importante risultato.***

Al comma 1, il nuovo periodo della lettera b) introduce la possibilità che tra le fonti di finanziamento dei comuni vi sia anche il gettito derivante da una compartecipazione all'IVA oltre che da una compartecipazione all'IRPEF. ***Ciò è sicuramente positivo, in quanto aumenta il***

ventaglio delle possibilità, e secondo molti l'IVA si presta meglio dell'IRPEF a questo scopo perché è più omogeneamente distribuita su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda il riferimento all'imposizione immobiliare, non è stato accolto l'emendamento 10.100/6, che coerentemente con il nostro ddl introduceva un riferimento alla revisione e razionalizzazione del sistema dell'imposizione sugli immobili, attraverso l'attribuzione ai comuni di tutti i tributi che ad essi si riferiscono e l'ampliamento per questa via della loro autonomia impositiva. La motivazione del non accoglimento dell'emendamento è accettabile in quanto alla lettera a) è prevista la possibilità di attribuire ai comuni e alle province tributi o parti di tributi già erariali, e quindi ciò che proponeva il nostro emendamento è compreso in quella lettera.

Per quanto riguarda l'esclusione dell'imposizione sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, è stata apportata una modifica volta a chiarire che l'esclusione si riferisce alla "tassazione patrimoniale". Si fa anche riferimento all'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126.

Anche questo tema fa parte della terza delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. Si può dire che la nostra proposta, tendente ad ampliare la possibilità di intervenire in questa materia con i decreti legislativi delegati, è stata accolta. Va tolto il riferimento, troppo limitativo, alla legge 126 del 2008, anche in considerazione che l'abolizione dell'ICI su una parte delle abitazioni principali era già stato disposto con la legge finanziaria 2008.

Art. 13

(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)

Al comma 1, lettera a), non è stato accolto l'emendamento 11.100/5 e al medesimo comma 1, lettera f) non è stato accolto l'emendamento 11.100/7 entrambi concernenti l'adeguatezza delle dimensioni, le modalità di riparto e il carattere verticale del fondo perequativo sulle capacità fiscali a favore degli enti locali. ***La questione, già trattata nell'osservazione all'articolo 2, comma 2), lettera e), è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Al comma 1, lettera a), non è stato accolto l'emendamento 11.100/2 che faceva riferimento anche alle città metropolitane tra gli enti da perequare con uno dei due fondi nazionali, quello a favore delle province. ***La questione è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula, anche in relazione ai nuovi articoli che dovranno essere introdotti sulle città metropolitane.***

Capo IV

FINANZIAMENTO

DELLE CITTA' METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE

Art. 14

(Finanziamento delle Città metropolitane)

Le modifiche introdotte al comma 1 dell'articolo sono tratte da nostri emendamenti presentati nelle Commissioni. Anziché rinviare alla legge statale, come faceva il disegno di legge del

Governo, il sistema di finanziamento delle città metropolitane sarà disciplinato dai decreti delegati emanati in base ai principi e criteri direttivi contenuti in questa legge. ***E' una importante garanzia introdotta affinché venga finalmente colmata la principale lacuna che ha impedito finora l'istituzione delle città metropolitane.***

La soppressione del comma 2 ha un significato positivo, poiché evita che l'attribuzione nella fase transitoria ai comuni capoluogo delle prerogative finanziarie delle città metropolitane ne impedisca definitivamente la costituzione.

Al comma 1 non è stato accolto l'emendamento 12.100/1 che tende a chiarire che le città metropolitane, sostituendo le province, ne acquisiscono il tributo, le entrate proprie e le quote dei fondi perequativi. ***La questione è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Art. 15

(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)

Soppresso.

Capo V

INTERVENTI SPECIALI

Art. 16

(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)

Al comma 1, lettera *a*), l'introduzione del metodo della programmazione pluriennale per gli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione è stato introdotto grazie a nostri emendamenti presentati nelle Commissioni. ***E' un risultato importante ottenuto, poiché sottrae questi stanziamenti dalla logica delle manovre finanziarie annuali.***

Al medesimo comma 1, lettera *e*) è stata ridotta la portata dell'intesa con le regioni in sede di Conferenza unificata. Ora essa riguarda i criteri di utilizzazione e non l'entità delle risorse stanziare. ***Anche questa modifica è stata apportata recependo almeno parzialmente alcuni emendamenti.***

Capo VI

COORDINAMENTO

DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Art. 17

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

Al comma 1, lettera *d*), è stato accolto un nostro precedente emendamento che ha introdotto le parole "a parità di servizi offerti" dopo le parole "sistema premiante nei confronti degli enti che

assicurano elevata qualità dei servizi, livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo”.

La premialità non può essere legata alla “pressione fiscale inferiore” altrimenti si rischia di produrre una sorta di “Stato minimo” senza produrre efficienza. ***L'accoglimento dell'emendamento è dunque importante.***

Art. 18
(Patto di convergenza)

L'articolo riguarda la proposta fondamentale del nostro ddl che in questa formulazione risulta sostanzialmente accolta. Resta da armonizzare l'articolo 2, comma 2, lettera e) con l'articolo 18, come risulta dalla relativa osservazione, insieme ad altri articoli della legge.

Capo VII
PATRIMONIO
DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Art. 19
(Patrimonio di comuni, province, Città metropolitane e regioni)

L'articolo non risulta modificato rispetto al ddl del governo, ed è del tutto simile a quello del nostro ddl.

Capo VIII
NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 20
(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni)

Al comma 1, lettera *b*) è stato introdotto il termine di cinque anni per la fase transitoria anche del sistema di finanziamento dei livelli essenziali, come contenuto nei nostri emendamenti presentati in Commissione. Nel testo precedente i cinque anni erano riferiti solo al sistema di finanziamento nelle materie diverse dai livelli essenziali, mentre per i livelli essenziali la durata della fase transitoria era indefinita. La stessa modifica è stata introdotta all'articolo 21, comma 1, lettera *d*) per la fase transitoria relativa agli enti locali.

Si tratta di una modifica positiva che abbiamo ottenuto, anche se il termine da cui decorre il periodo di cinque anni sarà specificato nei decreti delegati in relazione all'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni. Ciò richiama alla necessaria definizione dei livelli essenziali attraverso successivi provvedimenti legislativi, per la quale si può pensare ad una procedura eventualmente contenuta in un odg da accompagnare all'approvazione della legge.

Al comma 1, dopo la lettera *e*) non è stato accolto il nostro emendamento 17.100/3 tendente a disciplinare l'attribuzione di maggiori risorse alle regioni per l'esercizio di ulteriori forme di autonomia previste dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. ***La questione è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Art. 21

(Norme transitorie per gli enti locali)

All'articolo 21 la novità più rilevante è il comma 2 e seguenti. In essi è contenuto un elenco di funzioni di comuni e province "ai soli fini dell'attuazione della presente legge, ed in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali" da finanziare integralmente sulla base del fabbisogno *standard*.

Questi commi sono collegati al precedente comma 1, lettera *b*), numero 1), nel quale l'80 per cento delle spese di comuni e province sono considerate come fondamentali ed il 20 per cento come non fondamentali.

Le funzioni non sono mai definite "fondamentali", anche se è evidente il riferimento, poiché il comma 5 prevede che l'elenco delle funzioni di cui ai commi 3 e 4 possa essere adeguato attraverso accordi tra Stato ed autonomie territoriali da concludersi in Conferenza Unificata. Se fossero definite "fondamentali" ciò non sarebbe possibile poiché l'articolo 119, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione stabilisce che è la legge statale a definire le funzioni fondamentali degli enti locali.

Un'anticipazione delle funzioni fondamentali nella legge, che dovranno essere poi definite dalla Carta delle autonomie locali, può anche essere utile e può anche rispondere alla nostra sollecitazione più volte avanzata di far procedere contestualmente i due provvedimenti. Ma la condizione è che la Carta delle autonomie locali inizi ora il suo iter parlamentare, che la transitorietà sia pertanto effettiva e che il Parlamento non venga espropriato di una competenza che gli è propria.

L'elenco del comma 3 per i comuni è troppo limitato. Mancano, per fare solo alcuni esempi, la promozione dello sviluppo economico, la cultura, lo sport, il turismo, la manutenzione urbana.

Questo tema fa parte della sesta e ultima delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. L'elenco delle funzioni va riscritto ed opportunamente ampliato. E la questione relativa alla dimensione adeguata del fondo perequativo delle capacità fiscali, che finanzia le funzioni non fondamentali, acquista un'importanza ulteriore alla luce di questo articolo. Se la garanzia della perequazione integrale vale solo per le funzioni fondamentali, e se le funzioni fondamentali sono un nucleo particolarmente ristretto, allora il rischio di risorse insufficienti particolarmente per i comuni è forte. La questione è rilevante e va riproposta in Aula a partire dall'emendamento 18.100/3 non accolto nelle Commissioni.

La stessa questione vale per l'elenco del comma 4 relativo alle province.

Art. 22
(Perequazione infrastrutturale)

Il nuovo articolo ha un contenuto positivo e rappresenta una sorta di "patto di convergenza" sulle infrastrutture. Il comma 2, che inserisce gli interventi individuati nell'ambito della legge-obiettivo, è stato suggerito dai nostri interventi nel corso della discussione nelle Commissioni.

Art. 23
(Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'art. 114, terzo comma, della Costituzione)

Nel corso della discussione nelle Commissioni e nel Comitato ristretto il nostro gruppo ha sostenuto la necessità di stralciare questo articolo e di collocarlo nel ddl relativo alla Carta delle autonomie locali, del quale è stato richiesto l'avvio immediato della discussione parlamentare.

Nella discussione nelle Commissioni abbiamo presentato l'emendamento 18.0.101/1, tratto da un disegno di legge presentato dal PD, che istituisce Roma capitale e ne definisce le funzioni. L'emendamento non è stato accolto.

Nel testo approvato dalla Commissione riunite è stata abrogata la funzione della tutela dei beni culturali per Roma capitale che era presente nel testo precedente.

Vale anche per questo articolo quanto sostenuto nell'osservazione all'articolo 21, comma 3 e seguenti. ***Questo tema fa parte della sesta e ultima delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009. L'emendamento va riproposto in Aula insieme agli emendamenti relativi alle città metropolitane, 11.0.2 relativo alla loro istituzione e 18.100/3 relativo alle funzioni, senza i quali la presenza delle parti ordinamentali di questa norma nel disegno di legge non è accettabile.***

Art. 24
(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni)

Non abbiamo presentato emendamenti a questo articolo.

CAPO IX
OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETA' PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

Art. 25
(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)

Il nostro disegno di legge riprendeva in buona parte il testo del disegno di legge del governo. Per questo abbiamo presentato solo pochi emendamenti a questo articolo, compreso l'emendamento

20.100/4 dopo il comma 3, che non è stato accolto e prevedeva il parere delle Commissioni parlamentari sul decreti legislativi delegati in relazione alle norme di attuazione delle regioni a statuto speciale e province autonome. ***La questione è rilevante e l'emendamento va riproposto e sostenuto in Aula.***

Al comma 1 è stato positivamente inserito il riferimento al patto di convergenza di cui all'articolo 18.

Capo X SALVAGUARDIA FINANZIARIA E ABROGAZIONI

Art. 26 (*Salvaguardia finanziaria*)

Al comma 2, la nuova lettera *b*) è migliorativa della precedente lettera *a*), che destinava tutte le risorse finanziarie rese disponibili dalla riduzione delle spese alla riduzione della pressione fiscale, non lasciando nulla per il miglioramento degli standard di offerta di servizio.

Al comma 2, la nuova lettera *b*) è stata modificata in base ad una nostra proposta, con l'aggiunta delle parole "sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria. ***Questo tema fa parte della terza delle nostre sei proposte fondamentali al testo coordinato con gli emendamenti del relatore del 13.1.2009, ed è stato accolto.***

Art. 27 (*Abrogazioni*)

E' un articolo di chiusura di carattere tecnico.

Considerazioni conclusive

Vanno riproposte in Aula le tre questioni preliminari che abbiamo sollevato e che non hanno ricevuto risposta positiva durante la discussione nelle Commissioni:

- ***il federalismo fiscale non può essere fine a sè stesso, è una parte di un più ampio disegno riformatore delle istituzioni. A partire dalla Carta delle autonomie locali che comprende anche l'attuazione dell'art 118 della Costituzione, con la semplificazione e la riattribuzione delle funzioni amministrative al livello più vicino possibile ai cittadini. E a questa va necessariamente legata la riforma del Parlamento, con la riduzione del numero dei parlamentari e la trasformazione del Senato in Senato federale. Ciò richiede che gli articoli della legge che hanno contenuto ordinamentale (funzioni degli enti locali, Roma capitale e città metropolitane) siano collocati nella Carta delle autonomie locali oppure profondamente riformulati con riferimento costante alla Carta delle autonomie locali, la***

cui discussione parlamentare deve iniziare al più presto ed essere contestuale a quella già avviata sul federalismo fiscale;

- mancano ancora le simulazioni sugli effetti quantitativi che il disegno di legge produce nelle fonti di finanziamento della spesa pubblica decentrata tra le varie regioni, nonostante siano state insistentemente chieste nel dibattito nelle Commissioni. Non è accettabile che il Parlamento approvi una delega così importante senza le indispensabili basi informative;*
- è incomprensibile che mentre si parla di federalismo fiscale i comuni non abbiano le risorse dovute per effetto dell'abolizione completa dell'ICI sull'abitazione principale. Il Governo deve attuare l'odg approvato in Senato nel corso della discussione sulla Legge Finanziaria 2009 con il quale ha assunto l'impegno di compensare i comuni attraverso un volume di trasferimenti corrispondenti alle risorse mancanti.*

Il testo coordinato con i nuovi emendamenti del relatore del 13.1.2009 conteneva già le seguenti importanti modifiche rispetto al disegno di legge del Governo, dovute alle nostre proposte e al lavoro del Comitato ristretto:

- 1. la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale all'articolo 3, alla quale va ora assegnato il compito di nominare una parte dei componenti la Commissione tecnica di cui all'articolo 4;*
- 2. il patto di convergenza, e le norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica inserite nella legge finanziaria, all'articolo 18;*
- 3. l'armonizzazione di tutti i bilanci pubblici all'articolo 2, comma 2, lettera h ;*
- 4. il superamento sostanziale dell'ambiguità del principio di territorialità delle imposte all'articolo 2, comma 2, lettera ee) rispetto a come era formulato nel disegno di legge del Governo;*
- 5. l'indicazione di un riferimento preciso per l'autonomia tributaria degli enti locali, gli immobili per i comuni e il trasporto su gomma per le province, all'articolo 12, comma 1, lettere b e c);*
- 6. l'introduzione del metodo della programmazione pluriennale per gli interventi speciali per la coesione e il Mezzogiorno all'articolo 16, comma 1, lettera a), sottraendoli alla logica delle manovre finanziarie annuali.*

Sul testo coordinato con i nuovi emendamenti del relatore del 13.1.2009 avevamo avanzato le seguenti sei proposte fondamentali, insieme ad altre importanti modifiche puntualmente indicate nelle osservazioni e alla richiesta di una verifica sulle tre questioni preliminari prima richiamate:

- 1. l'inserimento tra i principi della delega all'articolo 2 del riferimento al quarto comma dell'art. 119 concernente il finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti territoriali, o comunque di una loro adeguata perequazione all'articolo 8, comma 1, lettera h), all'articolo 9, comma 1, lettera g) e all'articolo 13, comma 1, lettere a) e f). La proposta è stata accolta all'articolo 2, comma 2, lettera e). Occorre ora proporre in Aula di armonizzare il meccanismo di funzionamento dei fondi perequativi delle capacità*

fiscali delle regioni agli articoli 8 e 9, e degli enti locali all'articolo 13, all'importante principio introdotto all'articolo 2;

- 2. il ripristino del termine di dodici mesi per l'adozione del primo decreto, all'articolo 2 comma 5. La proposta è stata accolta;*
- 3. la esatta definizione dell'ambito di autonomia tributaria degli enti territoriali, escludendo all'articolo 7, comma 1, lettera c) la possibilità di interventi delle regioni sulle aliquote loro riservate a valere sulle basi imponibili di tributi erariali come l'IRPEF. La proposta è stata accolta solo in parte, con l'aggiunta alla lettera c) di un riferimento alla coerenza con la struttura di progressività del singolo tributo erariale. La questione è rilevante e va riproposta in Aula nel suo insieme, o quantomeno eliminando alla medesima lettera c) la possibilità per le regioni di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni sulle aliquote loro riservate a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali. Della proposta faceva parte anche all'articolo 12, comma 1, lettera b, l'ampliamento dell'autonomia impositiva comunale sugli immobili, che è stato sostanzialmente accolto. Avevamo proposto anche l'inserimento del riferimento all'obiettivo di non produrre aumenti di pressione fiscale nel corso della fase transitoria all'art. 26, comma 2, lettera b), che è stato accolto;*
- 4. l'inserimento del trasporto pubblico locale e dell'edilizia scolastica tra i livelli essenziali delle prestazioni all'articolo 8, comma 2. La proposta è stata accolta per l'edilizia scolastica, che è stata inserita tra le funzioni di comuni e province nella fase transitoria all'articolo 21, comma 3, lettera c) e comma 4, lettera b), mentre è stata accolta solo per le spese in conto capitale del trasporto pubblico locale all'articolo 9, comma 1, lettera f). La questione del trasporto pubblico locale è rilevante e va riproposta in Aula;*
- 5. il definitivo chiarimento sul carattere verticale del metodo di perequazione a favore delle regioni, con le necessarie modifiche all'articolo 9. La proposta è stata accolta solo in parte con la specificazione al comma 1 del carattere verticale del fondo perequativo statale. Si tratta ora di proporre in Aula di armonizzare i meccanismi di funzionamento dei fondi perequativi di cui all'articolo 9, comma 1, lettere a) e g) all'importante principio introdotto. Avevamo chiesto anche di chiarire all'articolo 8, comma 1, lettera h) che la regione a cui è riferito il fabbisogno da finanziare per stabilire le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento dei livelli essenziali è la regione "a più alta capacità fiscale". Il chiarimento è avvenuto almeno in parte;*
- 6. la profonda revisione degli articoli ordinamentali (elenco delle funzioni di comuni e province all'articolo 21, commi 2 e seguenti, e Roma capitale all'articolo 23) nella logica della Carta delle autonomie locali, inserendo anche gli articoli sulle funzioni e l'istituzione delle città metropolitane. In alternativa loro collocazione nell'ambito della Carta delle autonomie locali il cui iter parlamentare deve comunque iniziare ora. La proposta non è stata accolta, in quanto l'elenco delle funzioni di comuni e province non è stato modificato se non per l'inserimento dell'edilizia scolastica e gli articoli sulle città metropolitane non sono stati presentati. La questione è rilevante e va riproposta in Aula.*

16 gennaio 2009