



AUDIZIONE
COMMISSIONE V BILANCIO E COMMISSIONE VI FINANZE
CAMERA DEI DEPUTATI

DISEGNO DI LEGGE RECANTE
“ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: DELEGA AL
GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”.

12 FEBBRAIO 2009

CONSIDERAZIONI GENERALI

I Comuni e le Città metropolitane esprimono l'auspicio che in questa legislatura si determinino le condizioni utili a fissare un quadro normativo che consenta un funzionamento in senso federale della Repubblica, attraverso la declinazione dei principi di autonomia e di responsabilità per ciascun livello di governo, in modo da portare a compimento la lunga transizione ed incertezza istituzionale che ha caratterizzato il decennio in corso.

Tappe certamente fondamentali sono l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale, parallelamente all'attuazione dell'articolo 118 e delle previsioni connesse contenute nell'articolo 117 della Costituzione.

I tentativi compiuti nelle due precedenti legislature hanno evidenziato la difficoltà di definire un'interpretazione pienamente condivisa del mosaico costituzionale che, ad avviso dell'ANCI, deve riuscire a trovare con il concorso di tutti una perfetta ricomposizione, tenendo conto della storia politica ed istituzionale dell'Italia, delle sue specificità, al fine di far emergere un modello originale che consenta alle Istituzioni del Paese di cogliere le difficili sfide di oggi e di domani.

L'ANCI ha costantemente sottolineato l'esigenza che le iniziative normative debbano inserirsi armonicamente in un disegno complessivo che abbia quali obiettivi principali: **1.** il rafforzamento delle Istituzioni e della loro capacità decisionale; **2.** la semplificazione e la razionalizzazione dell'amministrazione pubblica, eliminando sovrapposizioni, sovrapposizioni, enti di vario tipo, riportando, in ossequio al principio generale di sussidiarietà, prevalentemente in capo ai Comuni e alle Città metropolitane la titolarità generale delle funzioni amministrative; **3.** istituendo finalmente le Città metropolitane, volano essenziale per lo sviluppo economico e sociale del Paese; **4.** il federalismo contrattuale e del personale tassello, fondamentale per realizzare una reale autonomia di spesa e per organizzare il lavoro pubblico secondo i principi di efficienza e di premialità del merito; **5.** l'assegnazione dell'autonomia finanziaria e tributaria ai territori, in modo da realizzare la tendenziale corrispondenza fra livello di spesa decentrata e grado di decentramento tributario delle entrate, per conseguire un'effettiva responsabilità degli enti nell'uso delle risorse pubbliche; **6.** la riforma del sistema di concertazione fra i livelli di governo per adeguarlo ad una democrazia governante, capace di decidere ponderando gli interessi plurimi in una sintesi unitaria; **7.** l'istituzione del Senato delle autonomie territoriali, per superare il diaframma che oggi separa da una parte il confronto fra esecutivi dal confronto fra Parlamento e Governo, definendo invece una sede in cui creare quella circolarità del processo decisionale indispensabile in un assetto federale e plurale.

A tal proposito, l'ANCI chiede che si giunga speditamente anche ad una elaborazione condivisa delle proposte riguardanti il federalismo istituzionale e che soprattutto queste rispondano ad un progetto

innovativo e complessivo di riorganizzazione dell'assetto istituzionale, fissando un punto di equilibrio accettabile fra Regioni, Comuni e Province. Proposta di riassetto istituzionale, peraltro, su cui il sistema dei Comuni punta per una compiuta valorizzazione dell'istituzione comunale, quale base unitaria del sistema amministrativo del Paese, anche attraverso l'applicazione del principio di differenziazione e di adeguatezza, che deve portare finalmente all'istituzione delle Città metropolitane e dall'altra a diversificare il complesso mondo dei Comuni, distinguendo organizzazione e compiti, accompagnando tale percorso con un forte sostegno all'associazionismo fra i Comuni di minor dimensione demografica, puntando sul modello unico delle Unioni di Comuni.

Infine, l'ANCI auspica che il dibattito fra le forze politiche sia finalizzato alla costruzione del più ampio consenso, considerato il carattere "costituzionale" dei provvedimenti normativi relativi alle riforme istituzionali, e che tale condivisione si realizzi attraverso un confronto aperto e approfondito all'interno del Parlamento e con uno scambio costante con le Istituzioni territoriali.

IL DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

In seguito all'iniziativa promossa dal Ministro Calderoli alla fine del luglio 2008, l'ANCI ha contribuito al confronto, elaborando varie proposte integrative e correttive in relazione alle diverse versioni dello schema del disegno di legge, e successivamente ha presentato ulteriori proposte emendative nel corso dell'esame in Senato, tenendo sempre ben presenti le istanze e le posizioni provenienti dai territori.

E' opportuno, anche in questa sede, rimarcare il metodo aperto e collaborativo che ha contraddistinto la condotta del Ministro Calderoli e degli altri Ministri proponenti, ricercando il più possibile la condivisione da parte di tutti i livelli di governo. Le articolate proposte emendative presentate dall'ANCI sono state parzialmente recepite, il che ha consentito di dare il via libera al provvedimento in sede di Conferenza Unificata, rinviando alla sede parlamentare l'approfondimento sulle parti del testo sulle quali non si è raggiunta una posizione soddisfacente.

Si è trattato di un lavoro difficile e complesso e ciò per varie ragioni:

- va ricordato che nelle prime versioni proposte il testo risultava del tutto lacunoso nella parte riguardante l'assetto finanziario dei Comuni. Quindi, lo sforzo è stato quello di adeguare l'indirizzo legislativo a obiettivi di garanzia per i Comuni, secondo una lettura dell'articolo 119 che prevede il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche in capo all'ente che ne è titolare. Ciò per assicurare un sistema di distribuzione delle risorse finanziarie equilibrato e che soprattutto tenga conto dell'esigenza di assegnare ai Comuni le risorse necessarie per finanziare i servizi ai cittadini.

- Va evidenziata la difficoltà di impostare una nuova distribuzione delle entrate fiscali, avendo allo stesso tempo un quadro finanziario assai critico in particolare per i Comuni, e la declinazione di regole generali la cui quantificazione finanziaria è più indeterminata per gli enti locali, rispetto alle regioni le cui spese da sostenere sono compiutamente individuate attraverso il riferimento alla sanità, assistenza, trasporto etc che di fatto coprono la totalità dei bilanci regionali. Sull'esigenza di avere un riferimento specifico in ordine alle spese riguardanti le funzioni da finanziare, l'ANCI si è lungamente battuta in questi mesi, evidenziando appunto la necessità di una chiara indicazione delle funzioni o materie rispetto a cui poi parametrare le relative grandezze finanziarie. La soluzione proposta nella disposizione transitoria, articolo 20, può rappresentare un punto di equilibrio accettabile e va considerata esclusivamente in relazione alle modalità di funzionamento delle regole del federalismo fiscale ed in particolare del riparto delle forme di entrata che finanziano le diverse funzioni. Si ribadisce, come peraltro oggetto di esplicito accordo fra le autonomie territoriali, che le voci di spesa individuate sempre nella medesima disposizione transitoria non rappresentano una anticipazione dell'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, ma esclusivamente alcune voci di spesa desunte dai bilanci su cui, già nella fase transitoria, si può lavorare ai fini del passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard.
- Per quanto riguarda le modalità di finanziamento, l'ANCI ritiene che la disciplina contenuta nell'articolo 12 rispecchia l'esigenza di garantire un paniere di entrate diversificate, con la precisazione della prevalenza del gettito derivante dalle compartecipazioni erariali. Relativamente all'assegnazione di tributi propri su cui esercitare un grado più elevato di autonomia impositiva, l'ANCI ribadisce l'esigenza di prevedere tributi autonomi il più possibile connessi con la tipologia di funzioni esercitate, caratterizzati da un elevato grado di decentramento tributario, nell'ambito di una contestuale revisione delle finanze locali e in connessione con le caratteristiche proprie delle funzioni esercitate dai Comuni e dalle Città metropolitane in materia di servizi urbani.
- Altra questione su cui l'ANCI chiede esplicitamente un supplemento di riflessione attiene alla disposizione transitoria riguardante l'istituzione delle Città metropolitane, la cui impostazione andrebbe corretta durante l'esame alla Camera. L'inserimento di una disposizione nel disegno di legge sul federalismo fiscale è certamente un dato importante e testimonia la volontà degli schieramenti politici di dare attuazione a quanto stabilito nei programmi elettorali circa l'obiettivo di istituire le Città metropolitane e di abrogare le relative Province.

Peraltro, l'inserimento della disciplina che regola l'ordinamento di Roma capitale, che l'ANCI sostiene e anzi ritiene alcuni poteri possano essere estesi anche alle Città metropolitane, legittima l'introduzione di una disciplina coerente anche in materia di Città metropolitane. Anzi tale previsione normativa è indispensabile per dare attuazione all'articolo 14 che disciplina uno status finanziario differenziato.

L'ANCI ritiene che i contenuti dell'articolo 22 non siano soddisfacenti sotto vari profili specifici e per una ragione generale, ossia l'applicazione della disposizione non conduce né all'istituzione delle Città metropolitane né all'abrogazione delle relative Province. In particolare, il potere di iniziativa viene di fatto bloccato se non si raggiunge l'intesa fra comune capoluogo e provincia (si chiede l'iniziativa del comune capoluogo congiuntamente al 50 per cento dei comuni della provincia). Tale previsione peraltro risulta peggiorativa di tutte le altre ipotesi normative circolate in questi anni. Si prevede un iter che, sebbene si qualifichi come transitorio, riproduce appesantimenti e passaggi propri delle ipotesi di procedura ordinaria avanzate nei vari articolati elaborati (parere regionale, referendum, regolamento governativo per disciplinare e indire il referendum). Non si consegue alcun risultato, essendo tutto rinviato all'adozione della legge organica che peraltro potrà presumibilmente avere forma di legge delega.

Pertanto, l'ANCI ribadisce che l'istituzione delle Città metropolitane è un obiettivo strategico per il sistema Paese, che vanno fatte bene e rapidamente ed è questa certamente un'occasione preziosa; vanno fatte riconoscendo apertamente il ruolo centrale e di regia del Comune capoluogo.

- Un'altra questione di rilevante importanza attiene alla individuazione del monte risorse per determinare nella fase di avvio del federalismo fiscale la grandezza finanziaria dei Comuni oggetto di "conversione".

La questione è molto delicata e resa complessa dalle manovre finanziarie degli ultimi anni e dagli interventi sull'ICI. Si manifesta la preoccupazione che il graduale taglio ai trasferimenti e la mancata compensazione integrale dell'ICI prima casa, che hanno determinato una compressione delle entrate, rischia di determinare già nella fase di prima attuazione del federalismo fiscale seri problemi. Vanno quindi neutralizzate le passività a favore dei Comuni determinate da questi interventi.

Sarebbe, infatti, un paradosso che il federalismo fiscale invece di dare più risorse autonome e congrue ai Comuni si risolva in un consolidamento delle attuali carenze e distorsioni ovvero in forme improprie di finanza derivata.

L'Associazione crede che il federalismo fiscale rappresenti un'occasione irripetibile, se appunto accompagnata da una decisa semplificazione del sistema istituzionale e dall'applicazione di un sano

principio di ordine secondo cui Stato e Regioni prevalentemente legiferano e i livelli di governo più vicini ai cittadini gestiscono e amministrano, per far sì che vengano combattute inefficienze, disfunzioni, divari fra le aree del Paese, tenendo conto dei diritti fondamentali dei cittadini.

L'ANCI crede in un federalismo che sia un'opportunità per tutti i cittadini e utile a rafforzare il vincolo unitario, attraverso nuovi meccanismi di funzionamento del sistema repubblicano, propri dei modelli delle più avanzate democrazie.

Un federalismo che garantisca il pieno soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini e la realizzazione dei principi di solidarietà e di coesione sociale, dei principi di autonomia e di responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo; del principio della tendenziale correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e amministrativa; del principio di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria nella gestione finanziaria ed economica; del principio di flessibilità e manovrabilità fiscale; il principio di territorialità dell'imposta; del principio della tendenziale corrispondenza fra autonomia impositiva ed autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte delle Regioni e degli Enti locali anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza; del principio di lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e la previsione di una nuova sede di concertazione e di coordinamento della finanza pubblica.

In sintesi le questioni principali che richiedono correzioni o integrazioni e su cui l'ANCI richiama l'attenzione della Camera dei Deputati:

- 1. Piter di erogazione dei fondi perequativi;**
- 2. il rafforzamento delle garanzie per assicurare ai Comuni che nell'avvio della fase transitoria il monte di risorse finanziarie sia sterilizzato dai tagli e dalle mancate compensazioni che i bilanci comunali hanno subito negli ultimi anni, anche con la previsione che il primo decreto legislativo riguardi appunto la finanza comunale.**
- 3. la disposizione sull'istituzione delle Città metropolitane**

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

Art. 2, comma 2, lettera p), punto 1: dopo le parole “regionali e ” aggiungere la parola “**anche**”;

Art. 2, comma 2, lettera p), punto 2: dopo le parole “propria autonomia” aggiungere le seguenti “**con riferimento ai tributi di cui al punto 1**”.

Si intende precisare che la facoltà di istituire tributi locali è sia del legislatore statale che regionale, esercitabile nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Art. 11, comma 1, lettera b): dopo le parole “gettito di tributi” eliminare le parole “**e regionali**”.

Tale eliminazione risulta indispensabile per allineare le previsioni contenute nell'articolo 20 con tale disposizione.

Art. 13– Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali

Art. 13, comma 1, let. h) riformulare l'intera lettera nel seguente modo:

“**g) i fondi istituiti nel bilancio delle Regioni, ai sensi del comma 1 let. a), sono alimentati dal fondo perequativo dello Stato solo se si realizzano gli accordi e le intese previste dalla let. g) nelle singole Regioni. Se non si realizzano le condizioni di cui alla let. g) i finanziamenti perequativi sono erogati direttamente dallo Stato ai singoli enti. Qualora invece si realizzino nelle singole Regioni le condizioni di cui alla let. g) i fondi ricevuti sono trasferiti agli enti di competenza entro trenta giorni dal loro ricevimento dalla singola Regione, in quanto l'eventuale ridefinizione del riparto non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli Enti locali. Nel caso in cui la Regione nel cui territorio è stata raggiunta l'intesa, non ottemperata nei termini previsti, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n.131.**”

Occorre correggere la disciplina in materia di perequazione delle Autonomie locali, riconoscendo un ruolo regionale laddove e solo quando si realizzino le intese finalizzate ad una diversa distribuzione della ripartizione statale, in assenza di intese i finanziamenti perequativi sono direttamente erogati dallo Stato. Senza questa correzione il passaggio degli stanziamenti previsti a titolo perequativo dallo Stato, attraverso fondi regionali risulta incomprensibile, costituendo un fattore di complicazione della gestione ed erogazione finanziaria, in chiara contraddizione con i principi generali enunciati dall'articolo 2. Si fa inoltre presente il richiamo all'attivazione dell'intervento sostitutivo statale in caso di mancato

trasferimento regionale entro il termine, mette in moto una procedura amministrativa, anche assai lunga, che può determinare gravissime ripercussioni sulla cassa degli enti locali e sulla possibilità di rispettare le regole di stabilità finanziaria.

All'art. 20, comma 1, lettera d), numero 3, sostituire le parole “si prendono a riferimento gli ultimi bilanci certificati” con le parole “**si prende a riferimento l'ultimo bilancio certificato**”.

Occorre rendere coerente questa formulazione con quella prevista nel successivo comma 3, lettera a), dello stesso articolo.