



AUDIZIONE
SENATO DELLA REPUBBLICA
10 NOVEMBRE 2008

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

A.S. N. 1117

CONSIDERAZIONI GENERALI

L'ANCI e l'UPI, pienamente consapevoli della rilevante importanza di procedere all'adeguamento dell'assetto istituzionale al quadro costituzionale rinnovato, auspicano che in questa legislatura trovino conclusione positiva le iniziative legislative di attuazione della riforma costituzionale del 2001 e che si proceda in modo condiviso al completamento della revisione costituzionale per dare finalmente un assetto stabile alle istituzioni del Paese.

L'ANCI e l'UPI ribadiscono l'esigenza di garantire che i singoli provvedimenti si inseriscano armonicamente in un disegno complessivo di riassetto istituzionale ed amministrativo, condizione necessaria per far sì che l'attuazione del federalismo fiscale non si risolva in un aggravio di costi, di competenze ed oneri per le Autonomie territoriali, con gravi ripercussioni sul soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini e sulla realizzazione dei principi di solidarietà e coesione sociale.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane ritengono, inoltre, necessario che i processi di riforma pongano le basi per il rafforzamento delle Istituzioni e della loro capacità decisionale, attraverso l'attribuzione e il decentramento dei compiti e dei poteri propri di ciascun livello di governo; la semplificazione e la razionalizzazione dell'amministrazione pubblica; l'assegnazione dell'autonomia finanziaria e tributaria agli enti territoriali; la riforma del sistema di concertazione; l'istituzione del Senato delle autonomie territoriali.

Le Associazioni osservano, in particolare, che alla presentazione della proposta in tema di federalismo fiscale non si è ancora accompagnata la proposta in tema di federalismo istituzionale, essenziale per una valutazione compiuta dell'assetto politico istituzionale che l'iniziativa di riforma dovrebbe delineare. Proposta di riassetto istituzionale su cui tutto il sistema delle Autonomie locali punta, per una nuova valorizzazione dell'istituzione comunale, quale base unitaria del sistema amministrativo del Paese, anche attraverso l'applicazione del principio di differenziazione e di adeguatezza, accompagnata da un percorso volto al sostegno dell'associazionismo fra i Comuni di minor dimensione demografica, puntando sul modello unico delle Unioni di Comuni, nonché per il consolidamento delle Province come istituzioni per il governo territoriale di area vasta.

ANCI e UPI chiedono a tutte le forze politiche che il confronto parlamentare assicuri la realizzazione del più ampio consenso, considerato il carattere "costituzionale" dei provvedimenti normativi relativi alle riforme istituzionali, attraverso un confronto aperto ed approfondito all'interno del Parlamento e con uno scambio costante con le istituzioni territoriali.

A tal fine, ANCI e UPI ritengono, ancora una volta, opportuno ribadire con forza l'utilità politica ed istituzionale di procedere rapidamente e congiuntamente all'esame ed approvazione del disegno di legge

in tema di federalismo fiscale alla modifica dei regolamenti parlamentari al fine di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Autonomie territoriali.

Nell'attesa dell'auspicabile riforma del Senato in senso federale, che oggettivamente necessita di un arco temporale lungo, riteniamo infatti che non sussistano impedimenti all'attuazione di tale disposizione, che rappresenta la soluzione più corretta per garantire che il confronto sull'attuazione del federalismo istituzionale e fiscale abbia il pieno e indispensabile coinvolgimento del Parlamento, con un costante dialogo fra questo e le Autonomie territoriali, dialogo che altrimenti non avrebbe il carattere strutturato e stabile come richiede l'importanza dei provvedimenti in questione.

In tale sede sarebbe possibile affrontare in maniera unitaria anche il tema dell'armonizzazione dei principi e dei sistemi di contabilità pubblica per fornire a Paese un quadro di regole certe e raffrontabili nella contabilità dei diversi livelli di governo territoriale.

OSSERVAZIONI E PROPOSTE CORRETTIVE E INTEGRATIVE AL DISEGNO DI LEGGE DELEGA IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

I Comuni, le Province e le Città metropolitane ribadiscono la necessità di dare piena e rapida attuazione all'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale. A tal proposito, hanno apprezzato la disponibilità politica ed istituzionale che ha contraddistinto il metodo posto in essere dai Ministri che hanno guidato il confronto, che ha consentito correzioni in corso d'opera.

Le articolate proposte emendative presentate dall'ANCI e dall'UPI 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.

In via generale, le Associazioni ribadiscono che il processo di riforma in senso federale e di decentramento di competenze deve inserirsi in un quadro di compatibilità finanziaria per ciascun livello di governo, tenendo conto delle funzioni pubbliche effettivamente esercitate nella quantificazione delle spese da finanziare.

Nel riassetto in senso federale della distribuzione delle entrate finanziarie, ritengono condivisibili alcuni principi enucleati nel disegno di legge delega: i principi di solidarietà e di coesione sociale coniugati con l'obiettivo graduale del superamento della spesa storica; i principi di autonomia e di responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo; il 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; il principio di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nella gestione finanziaria ed economica; il principio di flessibilità e manovrabilità fiscale; il principio di territorialità dell'imposta; il 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; il 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.

ANCI ed UPI ritengono che il testo contenga una disciplina sufficientemente equilibrata in ordine alle **modalità di finanziamento**, con la previsione di entrate diverse e articolate in tributi propri, compartecipazioni e addizionali all'imposta sui redditi delle persone fisiche; tributi legati ad esigenze specifiche dei singoli enti e rimessi alla loro autonomia quanto all'istituzione.

Intendono ribadire 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.

Le proposte emendative che si presentano al Parlamento intendono migliorare ed integrare le disposizioni riguardanti la finanza locale e la disciplina dei rapporti finanziari Regioni - Enti locali. Il disegno di legge delega risente di un'impostazione che non sviluppa adeguatamente e quanto necessario i principi di autonomia e di responsabilità dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, presentando su alcuni punti criteri che indirizzano ad un assetto della finanza locale di derivazione regionale, in aperto contrasto con l'articolo 119 della Costituzione.

In riferimento a ciò, ANCI e UPI ritengono che la disposizione (articolo 9) riguardante l'individuazione delle spese connesse alle funzioni da finanziarie risulti lacunosa ed imprecisa e che, perciò, non dia le medesime garanzie dell'analoga disposizione prevista per le spese regionali. Ciò deriva anche peraltro dalla mancata indicazione delle funzioni fondamentali, anche per settori o materie, che rappresenta un fattore di incertezza in ordine alla quantificazione delle grandezze finanziarie e alle relative coperture.

Risulta indispensabile chiarire e precisare che il finanziamento delle funzioni fondamentali, il cui soddisfacimento sulla base del fabbisogno standard deve avvenire in modo unitario e sulla base della disciplina fissata in via esclusiva dal legislatore statale, è a carico del bilancio dello Stato attraverso tributi propri e partecipazioni erariali.

Allo stesso tempo occorre definire con più precisione i rapporti finanziari tra le Regioni e gli enti locali, poiché la legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione deve fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica che sono alla base dei diversi rapporti finanziari tra le istituzioni costitutive della Repubblica, fornendo un quadro chiaro al futuro ruolo delle Regioni nel finanziamento delle funzioni locali.

Così come 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 per i singoli enti locali risulta incomprensibile, un fattore di complicazione della gestione ed erogazione finanziaria, in chiara contraddizione con i principi generali enunciati dall'articolo 2.

Ciò detto in via generale, si propongono i seguenti emendamenti correttivi ed integrativi che mirano appunto a indicare una soluzione per risolvere le problematiche suindicate e a dare alcuni principi e criteri direttivi ulteriori in ordine ai rapporti finanziari fra Regione ed Enti locali.

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

Art. 2 – Oggetto e finalità

Art. 2, comma 2, dopo la lettera d), aggiungere la seguente lettera: “**d bis) rispetto del principio di sussidiarietà nell’esercizio delle funzioni amministrative prevedendo la limitazione dei casi in cui lo Stato e le Regioni procedono attraverso enti, agenzie o società da loro dipendenti;**”

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, nella legge che definisce i principi di coordinamento della finanza pubblica occorre inserire una disposizione di principio che preveda la limitazione delle strutture amministrative (dirette o indirette) da parte dello Stato e delle Regioni che duplicano e/o interferiscono con le funzioni esercitate dagli Enti locali e con quelle che saranno ad essi attribuite in attuazione dell’art. 118 della Costituzione.

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

Art. 2, comma 2, lettera g), 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, esercitatile nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

Art. 4 – Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

Art. 4, comma 1, aggiungere la seguente lettera: “**x**) in attuazione del principio stabilito dall’articolo 2, comma 2, let. aa) della presente legge, la Conferenza definisce gli indirizzi generali in materia di politica dei redditi da lavoro pubblico e di gestione del personale, al fine di favorirne l’efficienza e la produttività”.

Si ritiene opportuno dare evidenza al nesso tra autonomia impositiva ed autonomia gestionale relativa in particolare alle politiche per il personale, una delle voci più rilevanti che connotano l’autonomia di spesa, anche al fine di dare concretezza a quanto stabilito dall’articolo 2.

Art. 4, comma 1, let. c) aggiungere dopo le parole “lettera d)” parole “**e di cui all’articolo 11 , comma 1**”.

Appare opportuno specificare, così come previsto per le Regioni, che la Conferenza accerta la congruità delle risorse destinate alla perequazione delle funzioni locali.

*Art. 9 – Principi e criteri concernenti il finanziamento
delle funzioni di comuni, province e città metropolitane*

Art. 9, comma 1, let. b): eliminare le parole “**e regionali**”.

Art. 9, comma 1, let. c): aggiungere dopo la parola “**propri**” le parole “**dalle compartecipazioni al gettito dei tributi regionali**”.

Tali correzioni all'articolo 9 mirano a chiarire che il finanziamento ordinario delle funzioni fondamentali è rimesso al legislatore statale.

Aggiungere un nuovo articolo 10 bis

“Art. 10 bis - Rapporti finanziari Regioni – Enti locali

1. I decreti legislativi di cui all’articolo 2 disciplinano i rapporti finanziari fra Regioni ed Enti locali in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) soppressione dei trasferimenti regionali agli Enti locali;**
- b) definizione delle modalità in base alle quali le Regioni finanziano le spese relative alle funzioni fondamentali esclusivamente in forma aggiuntiva rispetto al finanziamento come disciplinato dagli articoli 9 e 10 in ordine alla copertura del fabbisogno standard;**
- c) definizione delle modalità in base alle quali le Regioni finanziano le spese relative alle altre funzioni locali per le finalità stabilite dalle singole Regioni;**
- e) definizione delle modalità in base alle quali le Regioni in caso di conferimento di ulteriori funzioni garantiscono la congruità dei relativi stanziamenti.**

2. Il finanziamento delle funzioni degli Enti locali, nei limiti stabiliti dal comma 1, è assicurato da compartecipazioni al gettito di tributi regionali e da tributi locali previsti dalla legge regionale.”

L'introduzione di un nuovo articolo dal titolo rapporti finanziari regioni- enti locali risponde alla necessità di colmare una lacuna presente nel testo e per precisare nel dettaglio il ruolo delle Regioni nel finanziamento delle funzioni locali.

***Art. 11 – Principi e criteri direttivi concernenti
l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali***

Art. 11, comma 1, let. g) 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. f) nelle singole Regioni. Se non si realizzano le condizioni di cui alla let. f) i finanziamenti perequativi sono erogati direttamente dallo Stato ai singoli enti. Qualora invece si realizzino nelle singole Regioni le condizioni di cui alla let. f) 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 ottemperi 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 per i singoli enti locali risulta incomprensibile, un fattore di complicazione della gestione ed erogazione finanziaria, in chiara contraddizione con i principi generali enunciati dall'articolo 2.

Art. 15 – Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo

Art.15, comma 1 let. c) va riformulata in tal senso:

“c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni; le eccedenze rispetto ai saldi programmati sono riconosciute l'anno successivo al comparto che le ha prodotte, possono essere previsti meccanismi di premialità per i comparti più virtuosi in riferimento agli obiettivi di finanza pubblica. Le Regioni possono adattare, sulla base di criteri stabiliti con accordi in Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore statale ai Comuni e alle Province, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie ”.

La riformulazione del comma appare necessaria al fine di chiarire in modo inequivoco che le regole del Patto di Stabilità riguardano i singoli Comparti dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Province e delle Regioni. La possibilità per le Regioni di modificare per Comuni e Province le regole deve essere accompagnata da precise garanzie a livello di sede di coordinamento.

Art. 18 - Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali

Art. 18, comma 1, let. b, i punti 1 e 2 sono riformulati nel seguente modo:

“1) in conformità al diritto comunitario, il finanziamento delle funzioni fondamentali e non di Comuni e Province è riferito, al fine di assicurare la loro copertura integrale, nella fase di avvio all’insieme delle rispettive funzioni, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall’articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n.194, dell’ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge.

2) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando in modo forfettario l’80 per cento di esse come fondamentali e il 20 per cento di esse come non fondamentali”.

Si ritiene che tale formulazione chiarisca meglio le modalità che presiedono alla fase transitoria ai fini della quantificazione ed individuazione delle funzioni locali da finanziare, precisando che il monte risorse è pari a quanto risulta dai conti consuntivi, ad eccezione dei finanziamenti comunitari e che circa le modalità di finanziamento si fa riferimento per l’80 per cento a quanto previsto per le funzioni fondamentali e per il restante 20 per cento per le altre funzioni.

Art. 18 aggiungere una nuova lettera:

“x) prevedere che l’entrata in vigore del decreto legislativo avente ad oggetto l’applicazione dell’articolo 10, let. c) avvenga entro il 30 giugno 2009”.

Si sottolinea inoltre l’opportunità di prevedere che uno dei primi decreti legislativi riguardi la finanza locale e che esso venga adottato nel primo semestre del 2009 al fine di poter chiudere definitivamente le questioni pregresse relative all’ICI e ai tagli ai trasferimenti.

Art. 19 – Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni

Art. 19, comma 1, let.b) aggiungere dopo le parole “enti locali” le parole “**anche attraverso l’ANCI e l’UPI**”.