



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE

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

licenziato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 11 settembre e sottoposto al parere della seduta della
Conferenza unificata del 18 settembre.

OSSERVAZIONI PRINCIPALI

Premesse le valutazioni generali contenute nel Preambolo unitario predisposto congiuntamente dall'ANCI, dall'UPI e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani intende formulare le proprie valutazioni e richieste di correzione allo schema di disegno di legge delega, sulla cui base procedere nel confronto con il Governo e con tutti i Ministri interessati.

L'ANCI rileva la necessità di riallacciare un dialogo sulla base di un rapporto di piena fiducia e di reciproca collaborazione, al fine di affrontare tutte le rilevanti questioni che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione pone.

L'ANCI osserva in via generale che alla positiva e rapida 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, 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, accompagnata da un percorso volto al sostegno dell'associazionismo fra i Comuni di minor dimensione demografica, puntando sul modello unico delle Unioni di Comuni.

L'ANCI valuta favorevolmente i principi di autonomia e di responsabilità, ispiratori del disegno di legge delega, che trovano declinazione nei vari principi contenuti nel provvedimento: 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 nell'esercizio della potestà tributaria 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..

L'ANCI ribadisce, allo stesso tempo, con la massima determinazione la necessità di apportare alcune significative ed irrinunciabili correzioni ed integrazioni al testo, come indicate negli emendamenti proposti, in ordine a tali profili.

1. Incertezza delle spese relative alle funzioni da finanziare.

Uno dei principi cardine del modello di federalismo fiscale proposto è rappresentato dall'individuazione delle funzioni (o delle materie) a cui collegare apposite regole di finanziamento, anche differenziate in ordine alla modalità di determinazione della copertura e in ordine alla tipologia delle entrate. Tale previsione risulta disciplinata in modo dettagliato per le Regioni, sia per quanto riguarda le materie le cui spese vengono finanziate, sia in ordine alle modalità di finanziamento.

La disciplina riguardante i Comuni e le Città metropolitane risulta invece assai lacunosa: manca l'indicazione delle funzioni o materie rispetto a cui poi determinare i relativi finanziamenti.

Tale precisazione è condizione basilare per avere certezza in ordine alle spese da finanziare, in quanto l'individuazione delle funzioni o delle materie è presupposto essenziale per dare attuazione a quanto stabilito nell'articolo 2, comma 2, let. c), punto 1, in ordine alla copertura del fabbisogno standard delle funzioni fondamentali, il cui finanziamento deve essere integrale, mentre vanno assicurate congrue fonti di finanziamento per le altre funzioni; per calcolare le risorse necessarie al finanziamento, per stabilire la tipologia delle entrate.

Pertanto è necessario integrare l'articolato con un documento tecnico che individui le materie dei Comuni e delle Città metropolitane.

2. Incertezza relativa alle fonti di finanziamento.

La disciplina contenuta nell'articolo 10 indica una vasta tipologia di entrate che però non risulta connessa alle spese da finanziarie, ma soprattutto risulta carente in ordine al tasso di autonomia impositiva e fiscale riconosciuta ai Comuni e alle Città metropolitane, mancando il riferimento ad uno o più tributi propri autonomi, legati alla responsabilità amministrativa. Tributi autonomi da cui far discendere la facoltà per l'ente di introdurre agevolazioni, modifiche alle modalità di calcolo delle basi imponibili, in attuazione di un vero decentramento tributario. Tributi che siano capaci di produrre un gettito significativo, legato ai territori e sufficientemente indipendente da politiche fiscali eteronome. Tributi, inoltre, che dovrebbe connotare le specificità funzionali dei Comuni e delle Città metropolitane, prevalentemente indirizzate alla valorizzazione delle politiche urbane e del territorio.

3. Incertezza relativa ai meccanismi della perequazione.

La disciplina contenuta nell'articolo 11 prefigura un sistema di perequazione che desta forti preoccupazioni. Esso sembrerebbe congelare gli attuali Fondi previsti nel bilancio statale, di parte corrente e di parte capitale, per il finanziamento delle funzioni comunali e provinciali, trasformandoli in fondi regionali che poi, in base ad una ripartizione effettuata a livello statale

sono ripartiti dalle stesse Regioni a Comuni e Province. Tale sistema attribuisce un peso finanziario troppo sostenuto al finanziamento perequativo, che invece dovrebbe avere una funzione residuale; assegna un ruolo alle Regioni che, a parte le considerazioni in ordine ad un appesantimento delle procedure di finanziamento, preoccupa fortemente, in quanto 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 gravi ripercussioni sulla cassa degli enti locali.

Si sottolinea infine l'assenza nel disegno di legge di qualunque riferimento alla perequazione delle Città metropolitane.

4. Incertezza sulla disciplina relativa al Patto di Stabilità.

E' necessaria una correzione dell'articolo 15: si condivide la soluzione di un Patto per Comparti con regole nazionali, integrate eventualmente da accordi in sede regionale sulla base di criteri stabiliti nella Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, individuando forme e garanzie di codecisione, ferma restando la previsione di meccanismi di premialità e di utilizzo degli obiettivi positivi nell'anno successivo.

5. Incertezza sul coordinamento della fase di attuazione del federalismo fiscale.

La disciplina contenuta negli articoli 3 e 4, pur rappresentando un significativo passo in avanti nella governance del sistema finanziario pubblico, appare non offrire tutte le garanzie in relazione alla sede di coordinamento della fase transitoria e della fase a regime. La previsione secondo cui la Commissione paritetica conclude i suoi lavori dopo l'emanazione del primo decreto legislativo potrebbe configurare il venir meno di una regia condivisa fra i livelli istituzionali, anche in considerazione degli ulteriori processi di decentramento delle funzioni amministrative e quindi delle relative risorse finanziarie. Tale preoccupazione si aggrava in considerazione del fatto che non si prevede in modo chiaro che la Conferenza per il coordinamento delle finanza pubblica subentri alla Commissione paritetica anche in relazione a questi importanti compiti.

PROPOSTE EMENDATIVE

Art. 4, comma 1, aggiungere la seguente lettera: x “ la Conferenza prosegue, in sede tecnica, i lavori della Commissione di cui all’articolo 3 ai fini dell’elaborazione dei decreti legislativi”.

E’ opportuno specificare che permane una sede di elaborazione e supporto alla fase di predisposizione dei decreti legislativi.

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.

Art. 4, comma 1, let. a) aggiungere dopo la parola “comparto” il periodo “anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento”;

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.

L’articolo 9 andrebbe così integralmente riformulato:

Art. 9

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province)

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento delle funzioni locali alle diverse caratteristiche degli enti, ai principi costituzionali di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione, nonché al principio di autonomia e di semplificazione tributaria, i decreti legislativi di cui all’articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi :

a)classificazione delle spese relative alle funzioni dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, in:

1. spese riconducibili alle funzioni fondamentali come individuate ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, let. p) della Costituzione; in esse rientrano quelle storicamente svolte, connaturate alle caratteristiche proprie dell'ente ed essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari della comunità di riferimento, vi rientrano quelle per i servizi alla persona, all'infanzia e alla famiglia, tutela e valorizzazione del territorio, ambiente e qualità urbana, sicurezza e decoro urbano e polizia locale, sviluppo economico;
2. spese relative alle altre funzioni;
3. spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'art.14;

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alle funzioni fondamentali sono determinate sulla base del fabbisogno standard calcolato in base alla capacità fiscale e alla spesa standard, tenendo conto di una media dei saldi di bilancio relativa al quinquennio precedente al fine di premiare i risultati positivi, e delle caratteristiche demografiche, territoriali e socio-economiche;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese relative alle funzioni fondamentali di cui alla lettera a), numero 1, primo comma, sono finanziate dal gettito della compartecipazione e dell'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dalla perequazione, in modo da garantire il finanziamento integrale delle funzioni;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2, primo comma sono finanziate con il gettito dei tributi propri, da quote della compartecipazione erariale e regionale e dal fondo perequativo;

e) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1 e 2, ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi;

f) definizione delle modalità per tener conto del conferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento.

La riformulazione dell'intera disposizione risponde principalmente all'esigenza di declinare maggiormente il riferimento alle funzioni fondamentali; declinazione che appare condizione basilare per dare concretezza ed effettività a uno dei

principi cardine dello schema di disegno di legge, ossia il principio della responsabilizzazione finanziaria dell'ente locale, che vuol dire individuare in modo chiaro e certo le funzioni esercitate e quindi da finanziare, collegandole con una fonte tributaria il più possibile autonoma, stabile, manovrabile e trasparente nei confronti della comunità dei cittadini.

Si propone infatti che il finanziamento delle funzioni fondamentali sia garantito da un paniere articolato di entrate costituito da compartecipazione e da tributi propri e derivati.

Sul piano strettamente istituzionale ed ordinamentale, l'inveramento dell'autonomia di entrata e di spesa, sfera di autonomia costituzionalmente protetta per ciascun livello istituzionale, significa assetto di norme che garantiscano certezza, stabilità, possibilità di programmare attraverso risorse finanziarie il più possibile autonome. Autonomia che deve tradursi in un sistema finanza locale certamente non più di derivazione statale, ma egualmente non di derivazione regionale.

La scelta operata nel testo di fare riferimento alle funzioni fondamentali, prevedendo per esse garanzie specifiche ai fini di un'integrale finanziamento, anche attraverso le risorse perequative, richiede, così come operato per le funzioni regionali implicate nel vincolo della let. m), l'indicazione di macro aree o settori organici e ciò per più ordine di ragioni:

1. sul piano generale ed in attesa di conoscere le proposte che si auspica procedano parallelamente in materia di federalismo e di riassetto istituzionale, si ritiene che così come per le Regioni, per cui si fa riferimento alla lettera m), materia trasversale analoga alla lettera p), con la previsione di un regime finanziario "più garantito" per alcune materie concorrenti quali sanità, istruzione, assistenza e trasporto, così e sulla base della medesima costruzione teorica si ritiene che l'utilità e la valenza della scelta operata nello schema di disegno di legge di far riferimento alle funzioni fondamentali debba necessariamente integrarsi con un'esemplificazione di settori, che sebbene anche rientranti in materie concorrenti o residuali, connotano la nozione di funzione fondamentale.

2. Tale richiesta è del tutto in linea con la classificazione, indicata nello schema di ddl, delle spese riguardanti le funzioni comunali, distinguendo fra funzioni fondamentali ed altre funzioni; classificazione opportuna ai fini del successivo calcolo del fabbisogno o spesa standard e ai fini perequativi, e rispondente all'esigenza di distinguere il regime di finanziamento e le garanzie connesse fra le due tipologie di funzioni.

Peraltro, si fa presente che senza un richiamo a settori di interesse che esplicitino le funzioni fondamentali, di fatto risulterebbe difficile o impossibile quantificare le spese da finanziare ed individuare le relative entrate. Si aggiunge inoltre che il riferimento per le Regioni alla sanità, istruzione ed assistenza, oltrechè al trasporto pubblico locale, assicura una garanzia di copertura finanziaria che di fatto interessa quasi il cento per cento del bilancio regionale; la stessa finalità dovrebbe assicurare il riferimento alle funzioni fondamentali a cui andrebbe associata una garanzia di finanziamento stabile, integrale ed autonomo.

3. Ancora si sottolinea che l'eventuale totale rinvio ad altri provvedimenti normativi per la definizione di un parametro certamente necessario per l'effettività della disciplina contenuta nel provvedimento in materia di federalismo fiscale configurerebbe l'entrata in vigore di una disposizione legislativa condizionata sospensivamente all'approvazione di disposizione contenuta in altro provvedimento.

L'articolo 10 andrebbe così integralmente riformulato:

Art.10

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province e alla loro autonomia tributaria)

1.I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento alle entrate e all'autonomia tributaria dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) disciplina da parte della legge statale dei tributi propri dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province per il finanziamento delle rispettive funzioni; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce le aliquote valide per tutto il territorio nazionale;
- b) attribuzione di compartecipazioni ed addizionali ai tributi erariali e regionali;
- c) individuazione, oltre alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, di un paniere di tributi propri di Comuni, di Città metropolitane e di Province che sia il risultato dell'attribuzione di tributi o parti di tributi erariali già esistenti, di addizionali, di tributi di nuova istituzione, con garanzia di un'adeguata flessibilità, al fine di conseguire il finanziamento delle relative funzioni unitamente alle risorse derivanti dal fondo perequativo;
- d) disciplina di un tributo proprio comunale che valorizzando l'autonomia tributaria attribuisca all'ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero a finanziare oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;
- e) disciplina di un tributo proprio provinciale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi istituzionali;
- f) previsione di forme premiali per favorire le gestioni associate attraverso le Unioni di Comuni;
- g) le Regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi locali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) gli Enti locali entro i limiti fissati dalla legge dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti, di introdurre agevolazioni, nonché di modificare le modalità di computo dalle basi imponibili;

i) attribuire compartecipazioni ed addizionali ai tributi erariali e regionali, in misura e proporzioni differenziate a seconda della dimensione demografica dei Comuni, assegnando una quota maggiore di compartecipazione ai Comuni di minor dimensione demografica, in considerazione della ridotta capacità delle basi imponibili disponibili;

l) gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Si valuta opportuno proporre la suindicata riformulazione della disposizione che in sintesi sviluppa alcuni rilevanti principi:

- 1. massima valorizzazione dell'autonomia impositiva locale. Pertanto la riformulazione del comma 1, let.c) è finalizzata a garantire che l'autonomia tributaria possa articolarsi in un paniere di tributi costituito sia da tributi erariali o parti di tributi esistenti, sia dall'attribuzione di tributi con devoluzione di un grado più ampio di autonomia tributari sia dall'istituzione di nuovi tributi.*
- 2. far sì che il disegno di federalismo fiscale ponga le condizioni per avviare un processo di modernizzazione del sistema istituzionale ed amministrativo e di sviluppo dell'intero Paese;*
- 3. tradurre sul piano ordinamentale e finanziario la complessità del mondo dei Comuni, al fine di valorizzare le caratteristiche e le identità dell'intero sistema amministrativo locale, modulando l'autonomia finanziaria e differenziandola a seconda delle situazioni territoriali, economico e sociali;*
- 4. introdurre regole fiscali e finanziarie che stimolino la gestione associata delle funzioni comunali, attraverso la previsione di un unico modello associativo intercomunale, nella forma delle Unioni di Comuni;*
- 5. dare attuazione ai principi di razionalizzazione e semplificazione istituzionale e contenimento finanziario.*

L'articolo 11 è sostituito dal seguente

Art.11

(Principi e criteri direttivi relativi all'entità e al riparto dei fondi perequativi dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) definizione delle modalità per cui per le Province, per le Città metropolitane e per i Comuni la ripartizione degli stanziamenti tra i singoli enti avviene in base a criteri ed indici a carattere nazionale, stabiliti per ciascun Comparto, che tengano conto di:
 1. uno o più indicatori per calcolare la spesa corrente standardizzata determinati sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, sociali e produttive e calcolato per i Comuni anche sulla base di classi demografiche ed aree geografiche. Il peso delle caratteristiche individuali delle classi di enti o dei singoli enti è determinato con tecniche statistiche, utilizzando anche i dati di spesa storica dei singoli enti, nonché i criteri indicati all'art. 9, comma 1, let. b);
 2. un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza fra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;
 3. un indicatore di fabbisogno di infrastrutture.
 - b) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dalle percentuali di compartecipazione ai tributi erariali e dai tributi propri valutati ad aliquota standard;
 - c) assegnazione alle Regioni di due fondi uno a favore delle Province, uno a favore dei Comuni, pari all'importo dei fondi presenti nel bilancio dello Stato ai fini della perequazione alla data di entrata in vigore della presente legge, affinché provvedano a trasferirli agli enti entro venti giorni dal ricevimento;

- d) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi e ridefinite le relative fonti di finanziamento nell'ambito della Conferenza di cui all'articolo 4.
- e) previsione delle modalità per cui le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, previa concertazione con gli enti locali, possano procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture, al fine di modificare il riparto stabilito dallo Stato;
- f) previsione dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n.131, qualora le Regioni non provvedano ad erogare i fondi ricevuti dallo Stato nei termini di cui alla lettera c) del presente articolo.

Fermo restando il vincolo costituzionale che assegna la materia della perequazione finanziaria allo Stato, con la presente riformulazione si chiarisce che gli stanziamenti destinati alla perequazione dei comuni e delle province sono costituiti dai Fondi oggi previsti nel bilancio statale solo ai fini perequativi, fermo restando i successivi aggiornamenti. Si riconosce alla Regione la possibilità di modificare le ripartizioni, fatte dallo Stato e determinate su parametri nazionali, degli stanziamenti perequativi assegnati ai singoli Comparti dei Comuni e delle Province, seguendo una certa procedura e in presenza di un accordo nell'ambito della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica.

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 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”.

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