

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

osservazioni e proposte

Assemblea

18 dicembre 2008

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Iter della pronuncia

Il testo di Osservazioni e Proposte è stato approvato dal CNEL sulla base dell'articolo 10 della legge n. 936/1986 recante "norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e Lavoro".

L'istruttoria dello schema di osservazioni e proposte è stata curata dalla Commissione per il federalismo, le politiche di sviluppo delle Regioni e per la concertazione (IV).

Ai fini della predisposizione del testo si è tenuto conto delle precedenti pronunce assembleari (a partire da quella del luglio 2002 sino all'ultimo testo approvato nell'aprile 2007) e di quanto emerso nel seminario del 20 novembre 2008, utile momento di confronto tra CNEL, Governo e Parti Sociali.

Il lavoro è frutto di un percorso che il CNEL ha condotto, in via continuativa, sulle tematiche relative al federalismo fiscale, all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, all'assetto di poteri e funzioni tra Stato centrale e sistema delle Regioni e delle Autonomie Locali (e quindi al Testo Unico degli Enti Locali) nonché alla problematiche di natura contabile e fiscale che da ciò derivano.

Il Cnel ha affrontato tali tematiche partendo dal suo essere la sede di rilievo costituzionale di rappresentanza delle parti sociali e del confronto con gli interessi rappresentati, sociali, utili per lo sviluppo del paese e finanziari.

Interessi sui quali va aperto un confronto anche in sede di discussione della "legge delega in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione" presentato dal Governo al Senato.

Il positivo impegno assunto dal Governo nel corso del seminario del 20 novembre relativo all'apertura di un confronto con l'insieme delle parti sociali rappresenta la colmatatura di un *gap* che allo stato attuale non ha permesso nella fase di predisposizione del disegno di legge delega, di far sentire voci che - pur fondamentali - non siano quelle istituzionali o dell'accademia, per prospettare le condizioni che le parti sociali ritengono essenziali ai fini di una corretta, equa e solidale attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Il presente documento di osservazioni e proposte rappresenta il contenuto che il CNEL intende portare avanti nelle sedi di confronto che si apriranno sul provvedimento di legge.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Il Cnel ribadisce quanto affermato nelle precedenti pronunce circa l'esigenza di dare immediata attuazione all'art. 119 della Costituzione, veicolo principale per la realizzazione di un federalismo solidale e per l'universalismo delle prestazioni in campo sociale e civile.

In questo senso va ribadita la necessità che l'intervento del legislatore statale determini, attraverso un adeguato equilibrio tra entrate proprie, compartecipazioni, addizionali e fondo perequativo, un quadro della nuova finanza regionale e locale tale da consentire l'attuazione della riforma in chiave di federalismo solidale, funzionale al superamento degli squilibri territoriali che caratterizzano il nostro Paese.

Si tratta, d'altra parte, di una interpretazione coerente con la volontà del legislatore, quale emerge sia dall'art. 117, comma 2, lett. m (sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"), sia dall'art. 119, comma 5, (sul diritto - dovere dello Stato di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, [...] rimuovere gli squilibri economici e sociali, [...] favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona," anche attraverso "risorse aggiuntive ed [...] interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni"), la cui formulazione non può essere posta in discussione.

Nell'ultimo documento approvato (17 aprile 2007) si è in tal senso ribadita ulteriormente l'esigenza di procedere ad una attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in termini solidali e cooperativi e di procedere con un'attenzione costante alla reale esigibilità dei diritti costituzionali, alla coesione, all'uguaglianza e all'universalità nell'accesso alle prestazioni

Si sono evidenziate le condizioni che si ritengono essenziali ai fini di una corretta, equa e solidale attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In particolare si è sottolineato il vincolo costituzionale della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - di competenza esclusiva dello Stato - da intendersi tali da realizzare l'effettività dei diritti stessi.

Si è inoltre ribadita l'esigenza che la garanzia dei livelli essenziali non si traduca in una garanzia di prestazioni a livelli minimi, evidenziando la

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

necessità che tali livelli siano integralmente finanziati su tutto il territorio nazionale.

La riserva statale prevista per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, peraltro allo stato ancora assenti, è da intendere indubbiamente a salvaguardia dell'unità, uniformità ed universalità del sistema relativamente ai diritti fondamentali e a presidio di quell'uguaglianza che l'articolo 3 della Costituzione impone.

Allo stesso modo è stata evidenziata la necessità che la garanzia dell'invarianza della pressione fiscale complessiva, sia accompagnata da meccanismi/ vincoli che impediscano la crescita della pressione fiscale alla luce della possibilità, attribuita alle regioni ed alle autonomie locali di utilizzare lo strumento delle addizionali e la riserva di imposta. L'invarianza e la razionalizzazione della spesa pubblica complessiva è poi da perseguire attraverso una nuova efficienza, riorganizzando e semplificando gli apparati burocratici, partendo dagli interventi necessari in tema di funzioni fondamentali degli enti locali.

Anche per questo processo complessivo occorre procedere al rafforzamento delle forme di interlocuzione e condivisione con il CNEL e le rappresentanze sociali, così come delle sedi di condivisione di tali scelte tra i diversi livelli istituzionali (anche per il tramite del sistema delle intese).

In questo senso il CNEL auspica che le 2 sedi consultive previste dal ddl (la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) possano svolgere esaurientemente i compiti assegnati senza che in tal modo si esauriscano le sedi di conoscenza e di confronto. Auspica altresì che si possa procedere con il completamento della Commissione Bicamerale sugli affari regionali.

Tale auspicio non può che essere ribadito.

Così come occorre un approfondimento sulle conseguenze derivanti dalla tempistica di attuazione del provvedimento.

Allo stato - dopo l'approvazione del disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale da parte del Consiglio dei Ministri, previo parere della Conferenza Unificata, - alcune considerazioni ulteriori si rendono necessarie.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Osservazioni e proposte

Il d.d.l. delega in materia di federalismo fiscale, (A.S.1117 del 15.10.2008), non contiene criteri direttivi sufficientemente precisi in grado di delineare le linee portanti del sistema di finanziamento. Il testo, per le parti in cui invece contiene indirizzi precisi, definisce un modello che non sembra corrispondere adeguatamente a quello costituzionale. Il d.d.l., a giudizio del Cnel, non fornisce sufficienti garanzie quantitative a che l'esercizio della delega assicuri a ciascun ente, ed all'insieme degli enti del medesimo livello istituzionale, risorse corrispondenti al costo delle funzioni.

In continuità con il lavoro pregresso si ribadisce quanto già espresso nei richiamati documenti ed in particolare si evidenzia:

Il **primo tema** è quello della "Garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - di competenza esclusiva dello Stato - da intendersi tali da realizzare l'effettività dei diritti stessi".

Per l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione in un'ottica di federalismo solidale e cooperativo, anche ai fini di uno sviluppo equilibrato del Paese, a partire dal mezzogiorno, occorre garantire alle Regioni le risorse adeguate e necessarie per finanziare integralmente i servizi fondamentali di cui all'articolo 117 lettera m); le funzioni fondamentali che verranno ricollocate in capo agli enti locali attraverso l'art.117 lettera p) e l'art.118.

Il secondo tema è quello relativo alla chiarezza normativa circa l'assetto delle funzioni e competenze.

L'attuazione dell'art.119 non può prescindere dalla definizione dei livelli essenziali, delle funzioni trasferite alle regioni nonché di quelle fondamentali che debbono far capo agli Enti Locali. In sostanza lo strumento del federalismo fiscale deve essere rapportato alla piena attuazione dell'art.117 e 118. In particolare quanto previsto all'art.2 c.2 lettera b).

La mancanza di collegamento è elemento che desta perplessità e rende di difficile comprensione il complessivo impianto finanziario della legge.

Ciò attiene sia alle materie che rimangono nella competenza esclusiva dello Stato, sia alle funzioni regionali, sia a quelle degli enti Locali a partire dalle funzioni fondamentali da individuare (art.10 comma 1 lettera b).

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Anche in tale ottica occorre anche identificare le dimensioni ottimali per svolgere alcune funzioni, sia procedendo a forme di aggregazione tra Comuni, sia collocando le funzioni stesse ad un livello adeguato per mantenere un indirizzo unitario.

Attuare l'art.117 non significa negarne gli elementi di criticità messi in evidenza anche da precedenti pronunce del CNEL, ma allo stesso tempo significa procedere in un lavoro "in progress" che non necessita di modifiche costituzionali come condizione per procedere.

Occorre in sostanza avere chiarezza normativa circa l'assetto delle funzioni e delle competenze a Costituzione invariata, per il tramite anche delle sedi di concertazione istituzionale e del meccanismo delle intese.

A titolo meramente esemplificativo, si evidenzia come già l'attuale quadro costituzionale, ad esempio, delle competenze in tema di istruzione si presenti complesso e frammentario, così come è contraddittorio quello relativo all'esercizio delle professioni intellettuali.

Questa frammentarietà si inserisce in un contesto-Paese in cui tutti i test disponibili (a partire da quello PISA) evidenziano un divario in termini di istruzione tra Nord e Sud.

L'eventuale ricollocazione di funzioni e risorse in tale ambito (così come in campo socio-assistenziale) non può e non deve costituire strumento di crescita del divario esistente ma, anzi, innescare un processo teso al superamento degli squilibri.

Il **terzo tema** è quello relativo al carattere verticale della perequazione ed estensione del campo della stessa (art.7).

il ddl non scioglie in modo esplicito il conflitto tra la previsione costituzionale che assegna allo Stato le competenze in tema di perequazione (articolo 117/2 della Costituzione) e la pretesa di una perequazione orizzontale.

La Costituzione prevede che la perequazione sia di competenza statale. Nel testo è di chiara comprensione il carattere "statale" del fondo perequativo, (art.7 c.1).

Nel regolare poi le modalità di finanziamento, fa emergere una tendenza ad assegnare alle Regioni nelle quali il prelievo è stato realizzato la titolarità delle risorse assegnate al Fondo perequativo: "le Regioni con minore capacità fiscale

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dal gettito prodotto nelle altre Regioni;" (articolo 7/1/f/2).

Andrebbe chiarita senza ombra di dubbi la formulazione relativa all'alimentazione del fondo stesso " da una quota del gettito del tributo regionale" . (art.7 c.1 lettera a)

Peraltro è indispensabile ribadire, ai sensi dello stesso articolo 119, che la perequazione e la relativa regolazione sono finalizzate alla eliminazione degli squilibri esistenti, e non alla "adeguata riduzione delle differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante"(art.7 c.1 lettera b) con espresso riferimento ai costi e ai fabbisogni standard.

Non è chiaro quale destino avranno le modalità di finanziamento delle Regioni a Statuto speciale. L'articolo 20, comma 3, non interviene efficacemente sul regime attuale, con il risultato paradossale che una parte delle attività di competenza delle Pubbliche amministrazioni in territori ad altissimo PIL pro capite sono finanziate con quote di solidarietà non di molto inferiori a quelle destinate al complesso del Mezzogiorno.

La norma secondo la quale in attuazione dell'articolo 119, comma 5, possono essere previsti contributi speciali "con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale" (articolo 14/1/c) sembra preludere più che ad una correzione delle storture ad una loro "estensione per contagio".

A giudizio del Cnel, alla perequazione devono pienamente partecipare anche le Regioni a statuto speciale, in tal senso occorre una previsione esplicita all'art.20 che sembra limitare la partecipazione alla perequazione "nei limiti previsti dagli statuti speciali". La stessa attuazione della perequazione deve altresì tenere conto dei tributi che oggi sono attribuiti alle stesse regioni (attualmente ricevono contributi pro-capite mediamente superiori anche del 50 per cento a quelli delle Regioni a statuto ordinario, del tutto slegati dalla capacità fiscale effettiva).

Tale trattamento non appare più giustificato in un sistema di governo compiutamente federale.

Sembra quindi doveroso richiamare l'attenzione su una questione che, allo stato, sembra ancora irrisolta. Si tratta della non condivisibile regolazione differenziata delle funzioni necessarie ad apprestare i livelli essenziali delle

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

prestazioni e delle restanti funzioni (come del trasporto pubblico locale). Ciò appare contrario al disposto costituzionale in quanto l'articolo 119 non ha differenziato le funzioni ma ha, invece, previsto l'integrale finanziamento delle stesse mediante tributi propri, compartecipazioni e quote del fondo perequativo. (art.6)

Infatti in ordine alle prime, è previsto che alle Regioni siano riconosciute compartecipazioni a tributi (IRPEF e IVA) ad aliquota e base imponibile standard ed uniformi (art 6, comma 1, lett. d) con aliquote e quote di compartecipazioni determinate in modo che la Regione con la maggiore capacità fiscale sia in grado di ricavarne un gettito potenziale corrispondente al costo standard di tali funzioni [art 6, comma 1, lett. g)]; per le restanti Regioni, è poi stabilita l'attribuzione di una quota del fondo perequativo corrispondente alla differenza tra il costo delle funzioni ed il gettito delle compartecipazioni e dei tributi propri destinati a finanziarle, dall'altro [art 7, lett. c) n. 1 e lett. d)].

Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale la previsione normativa è assai generica limitandosi ad affermare il finanziamento di "un livello adeguato del servizio" senza definire il criterio di adeguatezza.

Per il finanziamento delle altre funzioni (vedi tabella n.3) il d.d.l. riconosce alle Regioni una addizionale IRPEF, la cui aliquota deve essere stabilita in misura tale da fornire un gettito su base nazionale corrispondente all'importo complessivo dei trasferimenti attualmente disposti dallo Stato per finanziare le funzioni in questione [art 6, lett. h)]; inoltre, a favore delle Regioni che, a causa della loro minore capacità fiscale, non sono in grado di ricavare dall'addizionale un gettito corrispondente ai trasferimenti attualmente ricevuti dallo Stato per tali funzioni è previsto l'apporto del fondo perequativo, il quale non deve però coprire bensì semplicemente ridurre le differenze di gettito senza alterarne l'ordine [art 7 lett. b)].

Questo sistema appare per più profili non in linea con il modello costituzionale:
> perché non prevede alcun riferimento ai costi e ai fabbisogni standard, ma si limita a fotografare gli squilibri esistenti al momento della prima applicazione del nuovo sistema. In tal modo viene a mancare qualsiasi certezza che i

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

finanziamenti così erogati siano idonei per far fronte non solo ai fabbisogni standard, ma persino agli attuali costi storici delle singole Regioni;

> perché, non indicando la delega alcun criterio circa le dimensioni della perequazione, tutto è lasciato alla disponibilità delle risorse senza nessun parametro che possa fornire alla Regione certezze, capacità di programmazione e, conseguente, responsabilità;

> perché, a partire dal collegato alla finanziaria per il 1996, non esistono più, nel bilancio dello Stato, fondi destinati a specifiche funzioni, ma solo fondi senza vincolo di destinazione e una parte consistente di tali funzioni è attualmente finanziata non dai trasferimenti statali bensì dalle entrate tributarie regionali. Il ddl ipotizza che al finanziamento di queste funzioni siano destinate risorse ulteriori rispetto al gettito dell'addizionale IRPEF. Queste risorse ulteriori dovrebbero derivare dai tributi propri (art.2c. 2 lettere o/p); in questo modo però, per ottenere la medesima entità di risorse, gli enti con minore capacità fiscale sarebbero costretti ad aumentare la pressione fiscale in misura maggiore di quanto dovrebbero farlo gli enti del medesimo livello istituzionale con maggiore capacità fiscale. Si tratta di una previsione che rischia di apparire , per motivi di equità, in contrasto con il principio generale di eguaglianza previsto dalla Costituzione.

Il **quarto tema** è quello relativo alla stima dei costi delle funzioni da trasferire.

Risultano scarsamente definiti i criteri attraverso i quali si costruiranno i valori standard che non possono riguardare solo i costi efficienti ma devono prevedere anche l'omogeneizzazione della quantità di servizi e di dotazioni infrastrutturali (e, conseguentemente, i fabbisogni) e la rilevazione del gettito potenziale.

La situazione attuale è fortemente squilibrata in entrambi i campi (così come risulta dalle tabelle allegate n.1 e 2).

La maggiore concentrazione della ricchezza in alcune aree del Paese dovrebbe determinare, secondo il criterio della progressività fiscale, entrate rapportate al PIL prodotto nel territorio. La situazione attuale, fa registrare invece in aree assai sviluppate un prelievo, in rapporto al PIL prodotto nell'area, inferiore a quello medio nazionale e, in taluni casi limite, persino inferiore a quello medio di alcune tra le regioni meno sviluppate.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

La spesa pro capite presenta rilevanti squilibri tra le diverse aree del paese in settori delicati come sanità e infrastrutture. Appare pertanto non eludibile l'esigenza di indicare nella delega procedure idonee a costruire un sistema di indicatori standard di valori sia per quanto riguarda il prelievo sia per quanto riguarda la spesa. Sarebbe utile anche la definizione di modalità e tempi di transizione che, all'indomani della prima applicazione, ne consentano l'avvio. Consapevoli delle differenze esistenti a livello di servizi, oltre che dei costi "storici", il CNEL ribadisce che per la quantificazione delle risorse necessarie, occorre individuare un percorso condiviso che porti alla definizione dei costi standard, con il superamento in tempi certi e quantificati della spesa storica per fabbisogni di servizi standard (art.2 c.2 lettera c).

Il concetto di spesa storica, dal quale si parte, indiscutibilmente incorpora elementi di inefficienza, ma costituisce una base di partenza per arrivare al costo standard. Occorre comunque ribadire con forza che la spesa standard non può tradursi, soprattutto in alcune realtà territoriali, a partire da quelle del Mezzogiorno, nelle quali il livello di diffusione dei servizi è assolutamente limitato, nel peggioramento della funzione/servizio, nella staticità delle attuali configurazioni, né può incorporare le inefficienze che oggi sono concausa del costo difforme dei servizi e della loro diffusione. Le funzioni assegnate devono essere finanziate integralmente e, al netto delle inefficienze, in maniera tale da garantire prestazioni uniformi ed adeguati livelli "standard". A tal fine sembra quindi coerente ed indispensabile individuare un percorso metodologico e condiviso, anche in sede parlamentare, ed in relazione con le parti sociali, rappresentanti degli utenti per definire i costi standard dell'esercizio effettivo ed efficiente delle funzioni.

Anche a questo scopo il **quinto tema**.

Occorrono politiche di bilancio condivise ed identificazione delle sedi parlamentari proprie di condivisione alle quali partecipi anche il sistema delle Regioni e Autonomie Locali.

Non sono definiti in modo trasparente i criteri per l'assunzione delle decisioni di equilibri complessivi della finanza pubblica che non possono non coinvolgere il complesso delle pubbliche amministrazioni. Le affermazioni contenute nel testo su tale argomento, del tutto condivisibili, aprono a dubbi se li si leggono in rapporto alle regole, dettate nel recente decreto legge 112/2008 (come

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

convertito dalla legge 133/2008), che introduce, invece per gli esercizi 2009-2011, una minuziosa regolamentazione della dinamica delle entrate e delle spese dei singoli Enti tale da rischiare di vanificare la prevista autonomia costituzionale "di entrata e di spesa" di finire per deresponsabilizzare Regioni ed Enti Locali nella ricerca di equilibri strutturali più solidi.

A tal fine appare indispensabile prevedere idonee modifiche della attuale legge generale di contabilità che, come Bilancio dello Stato, non è più rappresentativa della complessa realtà contabile di tutte le Amministrazioni Pubbliche, cui la Costituzione assegna ampie competenze legislative in rilevanti settori di spesa e ruolo centrale nell'amministrazione della gran parte dei servizi e garantisce, dall'altro lato, "autonomia di entrata e di spesa".

Occorre inoltre realizzare un effettivo sistema informativo unico di monitoraggio e controllo delle entrate e delle spese, che superi le attuali frammentazioni locali e sia fondato su regole contabili e di bilancio uniformi e trasparenti.

Attualmente mancano nel nostro sistema istituzionale meccanismi di valutazione della qualità degli *outcome* di servizio generati. Non appaiono infatti sufficientemente definiti a tali fini i compiti dei due organismi previsti dal ddl, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica e la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (artt. 3 e 4).

La ridefinizione delle norme generali di contabilità è anche indispensabile per costruire un trasparente rapporto di federalismo solidale. Occorre fondare il federalismo fiscale su una contabilità della Repubblica.

In questo quadro **il sesto tema** è quello del non aumento della pressione fiscale complessiva, della spesa pubblica e del rispetto del patto di stabilità interno. (art. 2 c. 2 lettera u)

Non è certo superfluo precisare che nel contesto attuale - di elevata pressione fiscale e di bassa domanda interna - non è consentito ipotizzare una variazione in aumento del livello delle entrate e delle spese, al netto dei proventi della lotta all'evasione.

L'invarianza del prelievo fiscale da rendere esplicita attraverso la definizione di vincoli, obiettivi quantificati e strumenti di verifica comporta necessariamente un nesso tra entrate, uscite e costi delle funzioni.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

La sostenibilità di tale processo è condizione essenziale perché attraverso il federalismo fiscale non si determini un incremento complessivo dei costi, né una riduzione dei servizi resi ai soggetti destinatari. Fermo restando l'obiettivo, proprio del federalismo fiscale, di garantire una migliore soddisfazione delle preferenze dei cittadini che possono variare nei diversi territori esprimendosi anche con scelte diverse tra minore tassazione o maggiore tassazione a fronte di servizi aggiuntivi rispetto a quelli standard nazionali.

Nell'attuale congiuntura, il processo dovrebbe comportare ed essere finalizzato ad un miglioramento dell'efficacia e della qualità dei servizi utilizzando le risorse derivanti dall'utilizzo dei costi standard. In questo quadro nella recente audizione della Corte dei Conti si sostiene tra l'altro che tra i criteri direttivi posti a presidio di una invarianza dell'onere tributario vi è quello che, all'articolo 2, comma 2, lettera u), dispone che si debba prevedere una "riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali" .

La disposizione lascia indefinita la misura della riduzione dell'onere tributario: nel riferimento alla "più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali" sembrerebbe potersi leggere la volontà di prevedere una riduzione del prelievo a livello centrale anche superiore a quello di base attribuito a livello decentrato. Si prefigurerebbe quindi una riduzione tesa a compensare anche parte della maggiore, potenziale, pressione fiscale riconosciuta a livello territoriale.

Il **settimo tema** è quello del finanziamento degli Enti Locali legato alle funzioni da trasferire (art.2).

Non è condivisibile, ad avviso del CNEL, l'impostazione in base alla quale il finanziamento delle funzioni comunali debba avvenire – in parte - tramite un sistema di trasferimenti a carico del bilancio delle Regioni, senza alcun reale e certo coinvolgimento delle sedi di codecisione previste dalla stessa Costituzione (determinandosi così un sistema ancora basato sulla logica dei trasferimenti, con la sola modifica dell'Istituzione che trasferisce).

Tale impostazione non è in linea con il dettato costituzionale così come non è immaginabile un finanziamento diversificato (e parziale) a seconda della

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

“funzione”; in ogni caso la mancanza di definizione delle “funzioni fondamentali degli enti locali” ex art. 117 lettera p) rende di difficile interpretazione e comprensione la natura, la congruità e l'effettività di tale finanziamento.

Anche a ciò contribuisce in gran parte anche la mancata definizione del cespite e del reddito sul quale graverà l'imposta sostitutiva dell'ICI sulla prima casa.

Discutibile la scelta di assegnare risorse aggiuntive ai capoluoghi delle costituende Città metropolitane, in attesa della loro effettiva costituzione (articolo 12/2). Essa è giustificata dal reale esercizio di poteri differenziati nella fase transitoria e rischia anzi di creare un forte disincentivo alla creazione del nuovo livello istituzionale.

In questo quadro occorre procedere per l'individuazione in modo trasparente e coinvolgendo gli stessi organi di codeterminazione, di un idoneo sistema sanzionatorio per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari.

Tale impostazione appare condivisibile purché siano individuati con chiarezza e con regole trasparenti le situazioni in presenza delle quali scatta il meccanismo sanzionatorio e, a fronte di dissensi nell'ambito della Conferenza unificata, l'ultima parola spetti al Parlamento.

L'ottavo tema è quello della riorganizzazione degli apparati, in conseguenza dei processi di ricollocazione delle funzioni come previste dagli artt. 117 e 118. Occorre procedere in chiave di semplificazione per evitare le duplicazioni foriere di inefficienze, di maggiori costi e di aumento della pressione fiscale complessiva.

Attraverso opportune relazioni sindacali, occorre procedere perché il trasferimento delle funzioni si accompagni a quello della risorsa lavoro; in questo quadro assume uno specifico rilievo la situazione della Capitale in relazione alla presenza nel territorio sia degli apparati ministeriali che delle realtà territoriali degli stessi.

Il **nono tema** è quello della rilevanza anche a garanzia dell'unità delle funzioni statali ex lettere m) n) e p) dell'art. 117 e della stessa tenuta dei conti pubblici, della riconferma del ruolo nazionale dei contratti collettivi di lavoro dei servizi così individuati che già vedono protagoniste in ARAN i Comitati di settore delle Regioni e Autonomie locali.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

La titolarità gestionale nelle tematiche proprie da parte delle regioni e autonomie locali potrà esplicarsi nel secondo livello di contrattazione.

In tal senso la formula utilizzata nel disegno di legge (art. 2 c. 2 lettera a) mantiene forti elementi di ambiguità verso il cosiddetto "federalismo contrattuale".

Il **decimo tema** è quello relativo ai tributi da utilizzare per "costruire" l'autonomia di entrata.

Si ribadisce, anche dopo l'audizione della Corte dei Conti, la preferenza per i tributi sui consumi sia per la maggiore omogeneità a livello territoriale sia per la relativa dinamica (andamento del gettito allineato al PIL). Ovviamente a livello comunale occorrerà individuare ed attribuire dei tributi che presumibilmente siano ancorati agli immobili presenti nel Comune di riferimento. Opzioni diverse quali quella di utilizzare l'IRPEF presentano forti nodi problematici, sia rispetto alla forte dinamica annuale in relazione al PIL, tale da determinare una instabilità del sistema delle risorse, sia rispetto all'invarianza del prelievo, che, insieme alla necessità di una forte dilatazione del ricorso alla perequazione in ragione della sperequata distribuzione del gettito sul territorio, potrebbe mettere in discussione gli effetti sulla finalità redistributiva dell'imposta sul reddito.

Il Cnel sottolinea infine che la previsione di utilizzare - come fonte principale di finanziamento delle Regioni - la riserva d'aliquota o l'addizionale Irpef porterebbe - (per disporre di un consistente gettito) - a fissare una aliquota riservata e/o una addizionale molto elevata.

Se poi si aggiungesse la compartecipazione alla stessa imposta delle Province e dei Comuni e la quota riservata al finanziamento delle "altre funzioni" si determinerebbe , da un lato, una opacità nella responsabilità del livello di prelievo (che mal si concilia con l'esigenza di rendere trasparente la responsabilità dei diversi livelli di governo nella determinazione dell'imposizione) e, dall'altro lato, una sostanziale attribuzione ai livelli di governo substatuali del tributo erariale nazionale da cui deriva il maggior gettito.

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro