La finanza comunale al bivio:

CRISI O RIFORMA

Interventi

Museo del Vittoriano

Martedì 6 aprile 2004

i testi contrassegnati con un * non sono stati rivisti dai relatori

ASSESSORE CAUSI

Il Comune di Roma ha ritenuto opportuno contribuire ad una riflessione strategica sulle prospettive della finanza dei Comuni italiani. Si tratta di un tema di grande rilevanza politica, da anni ormai in cima all'agenda pubblica del Paese. Un tema in cui l'accidentato percorso riformista verso il decentramento/federalismo fa confluire diversi terreni di analisi, da quelli più propriamente costituzionali a quelli di tipo finanziario, fino a quelli legati alle scelte di breve periodo sulla politica economica e all'impatto che tali scelte hanno sulle condizioni di sostenibilità, se non di vera e propria sopravvivenza, delle istituzioni municipali storicamente preposte, nel nostro sistema, al presidio dei servizi di prossimità per i cittadini e per le imprese.

Su questo tema così caldo, noi vorremmo oggi affermare la necessità di una riflessione il più possibile serena, bene informata, approfondita, argomentata, capace insomma di integrare nella loro interezza i complessi problemi di attuazione del federalismo fiscale. Problemi che vengono probabilmente sottovalutati, quando la discussione sul Federalismo viene condotta (e ciò avviene molto spesso) solo in termini di assetti istituzionali. Non auspichiamo, si badi bene, una discussione 'fredda', su un argomento così caldo. Ci sembra anzi inevitabile che emergano posizioni diverse, opzioni politiche anche contrapposte. Ciò che desideriamo, è che non si deroghi mai all'onestà intellettuale e al vincolo di verifica di fattibilità tecnica e politica delle diverse alternative in campo.

Sarebbe oltremodo importante che questa discussione, mentre disegna i nuovi assetti istituzionali, diventasse capace al tempo stesso di non dimenticare le crescenti difficoltà quotidiane delle amministrazioni locali italiane. Fosse in grado quindi di suggerire proposte, iniziative che, pur non incoerenti con gli obiettivi di fondo della riforma, possano, in modo graduale e con effetti immediati, evitare l'insorgere di un vero e proprio stato di crisi nel settore. Sarebbe altrettanto importante mettere in chiaro che l'efficacia dei provvedimenti statali in materia di politica fiscale, andrebbe

misurata senza dimenticarsi dell'impatto che tali provvedimenti possono esercitare sull'insieme delle politiche dell'intera Pubblica Amministrazione.

Ringrazio dunque a nome dell'Amministrazione comunale di Roma gli autorevoli interlocutori che hanno accettato di discutere con noi oggi questo tema 'caldo'. Saluto dunque Franco Gallo, Alberto Majocchi, Giuseppe Di Talenti e gli altri. Si tratta di interlocutori di altissimo livello, impegnati da anni in un'intensa attività scientifica sui temi della finanza locale e delle politiche pubbliche. Impegnati inoltre, al pari di chi vi parla, in attività di servizio pubblico sul campo a supporto delle decisioni politiche.

All'ISAE in particolare voglio rivolgere un ringraziamento a parte. Perché i rapporti prodotti dall'istituto negli ultimi due anni, hanno dato, a mio modo di vedere, un importante contributo nel trasportare la discussione costituzionale sul federalismo, che spesso agli occhi dell'economista risulta un tantino 'esoterica', sul terreno della verifica di fattibilità e del monitoraggio, anche quantitativo, del processo di attuazione del federalismo.

Voglio subito dire che mi trovo d'accordo con Piero Giarda e con tutti coloro che ritengono incompleto il modello di Federalismo fiscale proposto dalla modifica costituzionale del 2001 e non sostanzialmente alterato dalle nuove proposte di revisione della carta recentemente approvate da un ramo del nostro Parlamento. Una incompletezza che suggerisce la necessità di equilibrio e di gradualità nel processo di riforma, anche alla luce del rischio, messo in evidenza dall'ultimo rapporto della ISAE, che «le difficoltà di attuazione finanziaria del federalismo, possano scaricarsi sull'equilibrio di bilancio complessivo e sulla possibilità di restituire alla politica fiscale una funzione anticiclica penetrante». Quest'ultima è appunto una citazione contenuta nel rapporto ISAE.

A questo quadro già di per sé complicato, i Comuni sono costretti ad aggiungere ulteriori dimensioni di complessità. Non possiamo non lamentarci, in quanto Comuni, del fatto che l'attenzione degli ultimi anni, a partire dalla riforma varata alla fine della precedente Legislatura, si sia quasi interamente concentrata sulla finanza regionale. Non possiamo non chiedere una correzione di ciò che consideriamo come una forte

sottovalutazione degli aspetti di prossimità del federalismo fiscale. E' in gioco la tenuta congiunturale e a medio-termine di amministrazioni che effettuano il 50% degli investimenti pubblici del Paese, oltre ad essere responsabili per l'offerta dei principali servizi da cui dipende la competitività del territorio, la sua coesione sociale, come ad esempio i trasporti. So bene che questo punto solleva numerose questioni, che, a differenza della precedente citazione, qui esprimono una questione diversa da quella contenuta nel *paper* già citato di Piero Giarda. Peraltro una recente sentenza della Corte Costituzionale afferma la necessità di un intervento di coordinamento da parte del legislatore statale per definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed Enti locali.

Credo che oggi il nostro dibattito rappresenti una buona occasione per approfondire la questione ed interpretare questa sentenza. Tuttavia, aldilà di ogni altra considerazione tecnica o giuridica, quello sollevato dai Comuni, è un punto prevalentemente politico. Non si possono lasciare nell'incertezza e nell'instabilità normativa gli Enti preposti al governo di prossimità. Il blocco dell'autonomia finanziaria disposto dalle due ultime Finanziarie, sommato alla struttura già esistente dei Tributi comunali ed alla contrazione dei trasferimenti statali, sta mettendo in seria difficoltà i bilanci comunali con conseguenze potenzialmente negative per l'intero Sistema-Paese. Le agenzie internazionali di *rating* hanno messo sotto osservazione i bilanci comunali, non a causa dell'evoluzione delle passività e del debito, come sostenuto in recenti campagne di stampa, bensì per l'incertezza dell'evoluzione nelle relazioni inter-istituzionali del nostro Paese. Cito: «..il sistema delle relazioni istituzionali in Italia è stato caratterizzato da continue oscillazioni fra posizioni centraliste e posizioni federaliste. Se nel recente passato la spinta verso il decentramento sembrava godere di un ampio consenso politico, le leggi finanziarie dell'ultimo biennio sono state caratterizzate da rilevanti interventi da parte del Governo sull'autonomia finanziaria degli Enti locali». Non è una dichiarazione politica del direttivo dell'ANCI, quella da cui ho tratto la citazione, ma il report di *standard on poors* sugli Enti locali italiani del 24 marzo scorso. L'agenzia di rating

continua così: «..la flessibilità tributaria comunale è stata fortemente limitata. La mancanza di potestà legislativa e la dipendenza dalle decisioni del Governo centrale sono stati fattori determinanti nella decisione presa nell'adeguare, abbassandole, le prospettive di quattro comuni italiani con rating AA. Dal momento che la struttura delle entrate comunali non è direttamente collegata all'evoluzione della base economica locale, i Comuni italiani non possono trarre un beneficio diretto dalla crescita economica locale. Alla luce di quanto detto, l'evoluzione del sistema di finanziamento degli Enti locali e l'evoluzione delle relazioni Stato-Comuni rimarrà un fattore determinante per i rating assegnati a tutte le città italiane».

Il debito, come vedete, non c'entra proprio nulla. C'entra invece il rapporto fra Stato e Comuni. Un rapporto che lo Stato non può disconoscere, interrompere unilateralmente, poiché così facendo, lo stesso Stato diventerebbe direttamente responsabile del declino dell'affidabilità e della robustezza delle finanze comunali.

Il rapporto di ricerca che oggi presentiamo, vuole essere un contributo serio e rigoroso in questa direzione. Ricostruire i fili di un ragionamento fra Stato e Comuni, fra Stato ed autonomie locali, fra Stato, Regioni e Comuni e sollecitare l'attenzione sulla necessità di curare in modo non residuale il tema dei rapporti finanziari inter-istituzionali con i Comuni. Ringrazio Gianni Guerrieri che lo ha coordinato ed i ricercatori che hanno contribuito alla sua stesura. Il Rapporto è limitato ad una dimensione descrittiva ed analitica e non pretende di giungere alla formulazione di proposte di riforma complessive e generali. L'intenzione è quella di far conoscere meglio il modo in cui si è effettivamente evoluta la finanza locale in Italia dal 1990 ad oggi, anche evidenziando notevoli passi avanti compiuti dal sistema dei Comuni negli ultimi dodici anni. Un sistema che vive sempre meno di finanza da trasferimento e sempre più di entrate proprie, che ha saputo contenere l'evoluzione della spesa corrente, declinato il rapporto al PIL fra il '90 e il 2003. Un sistema che è riuscito a mantenere e addirittura ad aumentare l'offerta di servizi grazie ad intense politiche di esternalizzazione, dimostrando una notevole capacità di sperimentazione e di innovazione organizzativa. Un sistema da cui dipende circa il 50% degli

investimenti pubblici realizzati nel Paese, con una crescita di quasi 7 punti percentuali fra il 1992 ed oggi, un sistema che ha dimostrato di saper usare in modo efficace lo spazio di autonomia tributaria assegnatogli dalle riforme degli anni '90, come segnala la capacità di recupero degli arretrati e dell'evasione e le esperienze dei regolamenti ICI, su cui oggi il Rapporto presenta un'interessante analisi comparativa.

Permettetemi di aggiungere soltanto una specifica preoccupazione per il futuro della spesa per investimenti pubblici locali. Anche se non si tratta di un argomento trattato dal Rapporto di cui è oggi questione, la nuova formulazione del patto di stabilità interno, rischia di frenare l'impulso che gli Enti locali hanno dato all'attività di manutenzione ed ampliamento del capitale infrastrutturale del Paese. Nessuno che conosca l'Italia ed il suo storico modello diffuso e territorialmente articolato di insediamento della popolazione e delle attività produttive, può davvero pensare di sostituire all'iniziativa locale in questo campo, quella di un ristretto numero di grandi progetti nazionali concentrati territorialmente. Anche a parità di spesa, ne deriverebbe un decadimento delle reti infrastrutturali diffuse. L'esperienza storica ci dice infatti che l'efficienza della spesa è in questo campo molto superiore in periferia di quanto non lo sia in centro.

Dietro la questione dei Comuni, i Italia, si nascondono problemi di qualità e dimensione molto diversa a seconda dell'ampiezza delle città. E' noto a tutti che la mancata attuazione delle città metropolitane, previste fin dalla riforma dell'inizio degli anni '90, è uno dei fattori di maggior peso per spiegare importanti debolezze strutturali del Sistema-Italia. Ciò in termini di adeguatezza dell'offerta di servizi, di agilità della regolamentazione, di velocità delle decisioni amministrative, di capacità di attrazione degli investimenti. Governare le grandi aree metropolitane con gli stessi strumenti con cui si governano i Comuni di 500 abitanti è un vero e proprio *non-sense* politico, amministrativo ed economico.

I dati elaborati da Guerrieri nel rapporto che oggi presentiamo, dicono anche qualcosa di più su cui riflettere. Distinguendo l'evoluzione dei Comuni italiani per fasce di altezza demografica, gli indicatori di sofferenza finanziaria peggiorano negli ultimi

anni, in particolare nelle grandi città. Non è difficile intuire il perché. L'aumento della popolazione fluttuante e l'aumento della mobilità rendono i Comuni centrali delle grandi aree metropolitane del Paese le città più esposte a subire i costi dell'insediamento e della localizzazione, senza ottenere in cambio benefici corrispondenti per venire incontro alla crescente domanda di servizi espressa non solo dalla popolazione residente, ma anche da quella fluttuante. E' interesse del Paese allora, non solo dei Comuni di più ampia dimensione, che questo problema venga assunto come prioritario nel cantiere di attuazione della riforma in senso federale. Vanno in questa direzione le iniziative e le proposte del coordinamento ANCI delle città metropolitane, e le recenti prese di posizione dei Sindaci di Roma e Milano. Non voglio entrare nel merito della questione istituzionale delle città metropolitane.

Dal punto di vista finanziario, mi sembra assolutamente urgente chiarire il quadro legislativo regolamentare, per trasformare in poteri normali i poteri speciali sul traffico e sulla regolazione della mobilità. Altrettanto urgente mi sembra definire il percorso per l'istituzione di contributi di scopo, finalizzati in particolare alla manutenzione dei centri storici e delle risorse culturali e ambientali che contribuiscono all'attrattività turistica delle città d'arte. Argomento peraltro non ristretto alle sole grandi città.

Nel Rapporto è contenuta una proposta, che offriamo alla discussione di oggi e a quelle che seguiranno nei prossimi giorni nelle sedi associative dell'ANCI. Trasferire ai Comuni, almeno a quelli più grandi, come le città metropolitane o ai 94 comuni italiani con più di 60.000 abitanti, l'imposta di registro sulle compravendite immobiliari. Si tratta di una proposta già avanzata in passato, in prospettiva coerente, con l'obiettivo di unificare in capo ai Comuni, almeno a quelli di più grandi dimensioni, l'intera fiscalità immobiliare, obiettivo che appare coerente in un assetto federalista, e, più in generale, con il decentramento ai Comuni, delle funzioni catastali. Un obiettivo che, nonostante le odierne difficoltà, io penso che vada mantenuto. Non sfugge a nessuno, infatti, che la recente decisione di rinviare *sine die* il decentramento delle funzioni catastali, già stabilito dalla Legge di decentramento

amministrativo della precedente legislatura, è stato percepito dalle autonomie locali come un vero e proprio schiaffo. Sono state disattese consolidate aspettative dei Comuni italiani, ed è stato disatteso tantissimo lavoro che in tantissime parti d'Italia i Comuni e gli uffici del Catasto avevano già avviato per mettere in rete le competenze catastali con quelle fiscali e con quelle urbanistico-edilizie.

La riforma degli estimi catastali non si può perdere nel disinteresse politico, per il semplice motivo che oggi esistono sperequazioni scandalose ed inaccettabili diffuse ovunque, ma più gravi soprattutto nelle medie-grandi città e nei loro hinterland. Anche qui, come nel caso del debito dei Comuni, si è agitata, in modo alquanto scomposto, una campagna di stampa contro i Comuni, dipinti come soggetti che non aspettano altro se non metter mano ad indiscriminati aumenti delle rendite catastali. E' invece utile ricordare, che il processo di modifica delle classificazioni delle tariffe catastali, resta comunque di competenza dello Stato, secondo criteri uniformi e non variabili da un Comune all'altro. Che la base di calcolo di tale imponibile è ferma agli anni '80 ed ha poco a che vedere con l'evoluzione effettiva dei valori immobiliari, che questa colpevole inerzia ha prodotto diseguaglianze non più tollerabili a svantaggio di tutte le grandi periferie urbane e metropolitane italiane. Che non si possa interrompere le numerosissime esperienze di collaborazione già in corso fra le agenzie del territorio e l'universo delle autonomie locali per la definitiva sistemazione dei dati catastali. Che questa riforma ha un'immensa e importante componente di semplificazione degli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese e di accelerazione delle procedure da parte dell'Amministrazione pubblica. Infine, che i Comuni possono pur sempre impegnarsi a garantire la riduzione delle aliquote ICI, in corrispondenza all'introduzione dei nuovi estimi, in modo da controllare l'impatto sul gettito derivante dalla Riforma.

Infine, una parte del rapporto è dedicata al finanziamento delle funzioni delle città capitali nei principali Paesi europei. L'analisi comparativa giunge a conclusioni simili a quelle che si possono ricavare da uno studio predisposto dall'ISAE nell'ultimo rapporto sull'attuazione del Federalismo in Italia. Provo a sintetizzare.

Primo: in tutti i Paesi esistono schemi di finanziamento governativo delle città capitali, sia per gli oneri di funzionamento che per gli investimenti.
Secondo: in alcuni casi questi schemi sono direttamente destinati al Comune della città capitale (Berlino, Parigi); in altri casi sono invece direttamente gestiti da uffici governativi (Londra, Parigi); in altri casi ancora sono co-gestiti da Governo e Comune nell'ambito di appositi schemi di partenariato istituzionale e finanziario (Madrid).
Terzo: in nessun caso è previsto che la sede di tale partenariato sia l'Ente regionale di secondo livello in assenza di un diretto coinvolgimento del Governo centrale. Questo anche perché nella totalità dei casi sopra la Capitale, non esiste un Ente regionale di secondo livello. O perché la capitale assorbe le funzioni di Regione (vedi Berlino), oppure perché esistono agenzie regionali di carattere metropolitano dotate di autonomia funzionale sia dal Comune capitale che dalla Regione di cui esso fa eventualmente parte.
Mi sembra allora naturale concludere che la modifica in merito allo status della Capitale della Repubblica approvata da un ramo del Parlamento rispetto alla Costituzione del 2001, fa fare un grosso passo indietro al riconoscimento delle funzioni di Capitale. Mi sembra inoltre che, in ogni caso, resta ancora del tutto aperto il tema del finanziamento di tali funzioni. E' un dato di fatto che il Comune di Roma riceve finanziamenti al di sotto della media, infatti come si evince dai dati dell'osservatorio della finanza locale contenuti nel rapporto, Roma è l'unico grande Comune ad entrare nei parametri del Fondo perequativo. E' un dato di fatto che questa presenza rappresenta un ulteriore ostacolo alla definizione di meccanismi perequativi di tipo orizzontale, per i quali sarebbe più agevole la pur complicata quadratura del cerchio, se si trovassero soluzioni specifiche per la questione delle grandi aree urbane e per quella della Capitale. E' altrettanto un dato di fatto che nulla osterebbe, se solo ci fosse la volontà politica, ad utilizzare la strumentazione esistente del partenariato istituzionale per costruire adeguati schemi di co-gestione e co-finanziamento fra Stato e città Capitale anche trasportando su questi schemi la

tradizionale e un po’ datata Legge speciale per Roma Capitale oramai colpevolmente definanziata ma che comunque portava su di sé il peso di un'eccessiva farraginosità negativa e l'appartenenza ad una fase storica precedente all'introduzione degli strumenti della programmazione negoziata.

Non penso di aver esaurito in questa introduzione la lista dei temi di cui si discuterà stamattina. In verità le ferite aperte nei rapporti fra Stato e Comune, in conseguenza dello stallo dell'ultimo biennio, sono tante, e credo che su alcune di queste non potranno non soffermarsi il qui presente Presidente dell'ANCI ed il Sindaco di Roma negli interventi previsti alla fine della mattinata.

MAIOCCHI

Cercherò oggi di incentrare il mio intervento su alcuni punti di carattere più istituzionale che sono emersi dall'esposizione di Gianni Guerrieri, e sui quali l'ISAE ha preso posizione.

Il primo punto di rilievo politico è l'incertezza sulle risorse disponibili per gli Enti locali. Nel rapporto di Guerrieri si afferma che vi è una perdurante instabilità per ciò che attiene alla finanza locale, la quale impedisce nei fatti di compiere con cognizione le scelte finanziarie di medio-periodo o una reale programmazione delle risorse. In realtà è un problema che è emerso nel dibattito e nelle decisioni degli ultimi anni che hanno accompagnato i provvedimenti di carattere federalista del nostro Paese. Il problema è quello della compatibilità fra decentramento dei poteri e delle funzioni e mantenimento di un forte controllo sulle complessive grandezze di bilancio. E' un problema senza dubbio importante, al quale si è cercato di far fronte con lo strumento del patto di stabilità interno. Vi sono in realtà, in un sistema che tende sempre più ad assumere connotazioni federaliste, in cui gli Enti locali sono caratterizzati da una maggiore autonomia finanziaria e dall'acquisizione di nuove competenze, vi sono, dicevo, due elementi contraddittori: da un lato i governi locali potrebbero essere sollecitati dalla vicinanza più stretta coi cittadini elettori ad una migliore e ordinata gestione della finanza pubblica. D'altro canto, la più diretta pressione operata dai cittadini sulle amministrazioni decentrate potrebbe essere considerata responsabile di ulteriori aumenti della spesa pubblica dovuti ad erogazioni in maggiore quantità di servizi ritenuti prioritari dal cittadino elettore.

In realtà, in attesa della piena attuazione della riforma costituzionale, la necessità di far sì che tutti gli ambiti della P.A. concorrano al risanamento della finanza pubblica, ha condotto all'irrobustimento dei vincoli sulle dinamiche di entrata e di spesa delle autonomie locali. L'evidente contraddizione tra un processo *in itinere*, cioè la messa a regime del nuovo dettato costituzionale e il principale provvedimento di natura finanziaria, cioè la Legge finanziaria, cessa di essere considerata tale se si riflette sul

paradosso che ancora oggi esiste, di un Governo chiamato a dar conto in sede internazionale del rispetto di una serie di vincoli di bilancio che riguardano l'intera P.A. in un quadro in cui risulta fondamentale la disciplina dei comportamenti finanziari degli Enti decentrati.

Detto questo, non vi è dubbio che l'orientamento fortemente federalista del nuovo Titolo V della Costituzione, rimuova radicalmente dall'orizzonte un modello di controllo gerarchico *top down* dello Stato nei confronti delle autonomie locali anche per ciò che concerne la finanza pubblica. Con l'intensità di federalismo fiscale, disegnata dall'intera Riforma e con l'esplicitazione (art.119) del principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, il Legislatore costituzionale ha palesemente scelto un modello di controllo dei conti delle autonomie locali, basato pressoché esclusivamente sulla responsabilizzazione delle singole amministrazioni. E' vero che il Titolo V prevede che nel contesto della piena autonomia finanziaria, l'insieme delle risorse autonome debba consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche assegnate alle autonomie locali. Una formulazione di questo tipo, suggerisce che il volume delle entrate dei bilanci regionali e degli Enti locali debba coprire in modo completo le spese connesse all'esercizio dei compiti affidati ai livelli decentrati di Governo. Sembrerebbe dunque che i primi quattro commi dell'art.119 concorrano a definire un quadro in cui ciascun livello di governo decentrato è sottoposto a un vincolo costituzionale pieno di equilibrio di bilancio.

Questa interpretazione deve tuttavia fare i conti con altri aspetti della nuova Costituzione che in qualche modo correggono la severità della disciplina di bilancio che i primi commi dell'art.119 sembrerebbero configurare. Anzitutto, le autonomie locali, al pari dello Stato, sono chiamate al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli ordinamenti internazionali. Tutti i livelli di governo, dovrebbero cioè essere vincolati da quanto previsto in sede di Unione Europea. Ciò potrebbe dunque significare che i vincoli quantitativi individuati dal Trattato di Maastricht, nonché dal Patto di stabilità e di crescita, siano da importare a

tutti i gradini dell'ordinamento istituzionale italiano, chiamando quindi anche gli Enti decentrati al rispetto dei parametri in tema di disavanzo e debito pubblico.

La questione, va da sé, è molto intricata e resa ancor più complessa dal forte salto che la nuova Costituzione compie verso la piena autonomia finanziaria degli Enti decentrati. Ma nel caso italiano, quando le relazioni intergovernative non sono ancora ben definite, il pieno rispetto del Trattato di Maastricht e del Patto di stabilità, rimane in parte una questione aperta. Certo anche nei primi passi di attuazione del Titolo V, appare plausibile ritenere che non sia lo Stato centrale in quanto tale ad essere l'unico livello di governo chiamato in modo diretto a rendere pienamente conto del proprio comportamento fiscale. In assenza di un preciso e tempestivo sistema di monitoraggio e di controllo degli Enti pubblici decentrati, il Governo centrale è condannato a cercare di inseguire un equilibrio di finanza pubblica, allorché i conti sono già deviati rispetto alle previsioni. E comunque con un insieme di strumenti amministrativi (citato Patto di stabilità interna), che solo in parte sembra rispondere agli obiettivi di disciplina della dinamica delle spese decentrate.

In questo contesto, appare pertanto pressoché inevitabile che nel periodo di transizione verso la piena attuazione del federalismo fiscale, il Governo centrale eserciti una incisiva funzione di contenimento sulle uscite delle autonomie locali, così come accade nelle norme che le riguardano (Leggi finanziarie 2003 e 2004). Al fine di controllo dei vincoli di bilancio, la riforma federale pone poi con maggior pressione la questione della difficoltà di monitoraggio connessa alla complessità del nostro sistema di contabilità pubblica. L'armonizzazione dei bilanci pubblici, d'altronde, rientra tra le materie oggetto di legislazione concorrente nel nuovo testo dell'art.117 e quindi richiede la disposizione di una legge-quadro per la determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato. Del resto le innovazioni legislative apportate nella prima metà degli anni '90, non hanno ancora consentito la piena omogeneizzazione dei conti delle autonomie locali e dello Stato.

Per ciò che riguarda i criteri di distribuzione delle somme trasferite dallo Stato agli Enti locali, nel rapporto di Guerrieri si pone particolare attenzione al problema di una

più corretta distribuzione delle risorse trasferite dallo Stato agli Enti locali. Si sottolinea infatti come quella della perequazione sia una storia di mancata attuazione. In realtà vari sistemi di riequilibrio sono stati tentati negli anni, con applicazioni saltuarie, nel 1994 e nel 1995 relative ai fabbisogni, e successive sospensioni, dovute al fatto che i meccanismi perequativi erano ritenuti eccessivamente gravosi per gli Enti sovradotati, i quali avrebbero dovuto sopportare sistematici tagli delle loro risorse.

Attualmente è in vigore, solo dal 1998, la norma in base alla quale le eventuali risorse aggiuntive vengono attribuite agli Enti sottodotati, in proporzione allo scarto dalla media stessa. Nel rapporto di Guerrieri è riportata la proposta di modifica del sistema dei trasferimenti statali formulata dall'osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali. Nell'ultimo rapporto sul federalismo presentato dall'ISAE è stata effettuata una quantificazione, sia pure di larga massima, dell'impatto sui bilanci territoriali con i flussi perequativi che si potrebbero osservare a regime, a seguito della introduzione generalizzata dei livelli essenziali delle prestazioni nel nostro ordinamento. Per evitare il riproporsi delle sperequazioni e delle inefficienze del passato, è infatti necessario individuare, accanto al valore complessivo della spesa storica da decentrare, parametri e indicatori significativi, atti a misurare l'entità della spesa standard verso cui convergere nel tempo.

Si sono stimati flussi di riequilibrio interregionale che dovrebbero attivarsi considerando operativa la nozione di spesa standard, cioè la spesa generata da fattori di natura strutturale che in via primaria determinano i legittimi differenziali regionali per le diverse tipologie di prestazione.

Per ciò che riguarda le nuove modalità di coordinamento della finanza pubblica, l'art.119 secondo comma, dispone espressamente che gli Enti locali e le Regioni stabiliscono ed applicano i tributi propri secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Per quanto riguarda la posizione dell'ISAE, nello schema del finanziamento generale del federalismo costituzionale proposto appunto dall'ISAE, si assume che l'entità delle risorse necessarie sia assegnata alle

Regioni, tramite l'attribuzione di nuovi tributi propri e quote del fondo perequativo, le quali Regioni dovrebbero a loro volta organizzare il sistema di finanziamento degli Enti locali, al fine di sostituire i trasferimenti regionali verso gli Enti locali. In tale schema, dunque, l'Ente Regione assume un ruolo fondamentale.

Vorrei soffermarmi su un altro punto, che è quello del rafforzamento dell'autonomia tributaria degli Enti locali. Nel rapporto Guerrieri si propone un'imposta di registro sulle compravendite immobiliari come possibile tributo di ampliamento dell'autonomia impositiva locale. Ciò anche in relazione alle problematiche dell'ICI riguardo la complessità gestionale e la sostanziale staticità dell'imponibile, ancorato al sistema degli estimi catastali. Peraltro questa nuova fonte di entrate proprie era già stata proposta nella Legge 662 del 1996, la cui delega non è stata esercitata a causa della eccessiva elasticità del gettito che potrebbe causare pericolosi vuoti di risorse.

Una recente proposta suggerita dal Prof. Petretto è quella di ricorrere a tributi ambientali. So che il tema è di difficile digeribilità politica per molti Enti locali. Credo tuttavia che vi sia in particolare un'imposta ambientale che andrebbe oggi considerata anche sulla base di esperienze fatte in alcuni Paesi stranieri. Il principale problema ambientale, soprattutto nei grandi comuni, è oggi quello della mobilità sostenibile, legato all'utilizzo della città e al contempo alla necessità di evitare la congestione e i fenomeni di inquinamento atmosferico che portano immancabilmente alla chiusura al traffico dei centri storici. L'esperienza alla quale voglio far riferimento è quella applicata con grande successo dalla città di Londra. Si tratta di un sistema che presenta caratteristiche molto rilevanti, diverse rispetto a quelle tradizionali. A Londra la cosiddetta *congestion charge* è di 5 sterline al giorno, prezzo molto elevato. Comunque, nel primo anno la riduzione del traffico è stata del 18%. Anche a Milano si è studiato il modo di applicare la *congestion charge* londinese, con diversi criteri e con diverse ipotesi tariffarie.

L'elemento positivo del caso londinese, è rappresentato dal fatto che a Londra abbiamo sia un impatto ambientale positivo, con una riduzione della congestione nell'area centrale della città, sia una relativa stabilità di gettito che consente il

finanziamento di sistemi alternativi di trasporto, al fine di garantire la mobilità sostenibile nel centro urbano. La critica che viene comunemente rivolta ai sistemi di tassazione ambientale, oltre che ai sistemi di implementazione, è che nella misura in cui questi hanno successo, perdono gettito. In realtà noi abbiamo una relativa elasticità, come mostra il caso di Londra, per cui gli effetti della *congestion charge* sono positivi in termini di riduzione del traffico, ma abbiamo anche una notevole fonte di gettito.

In definitiva, in molte città italiane questo strumento dovrebbe essere valutato considerando anche i primi risultai, ormai noti, delle esperienze di Londra.

Infine, mi volevo soffermare su alcune considerazioni fatte su Roma capitale. Voglio riprendere la tesi sostenuta nel Rapporto. Oggi l'art.114 della Costituzione prevede che la disciplina delle prerogative della Capitale sia riservata all'ordinamento statale. La proposta governativa che è oggi in esame al Senato prevede invece che lo spostamento della fonte legale atta a delineare il peculiare ordinamento della Capitale, venga trasferito allo Statuto della Regione Lazio. Il punto di vista che noi abbiamo esposto nell'ultimo rapporto dell'ISAE è che il distretto federale debba essere disciplinato con norme statali, e non con Leggi regionali.

L'ultimo punto che volevo affrontare riguarda sempre il coordinamento della finanza pubblica, ma da un punto di vista istituzionale più stretto. E' un fatto che chi decide sulla distribuzione delle risorse è in realtà chi ha il potere effettivo di decisione. Noi abbiamo avuto nel nostro Paese una lunga storia politica in cui tutte le decisioni sulla distribuzione delle risorse, venivano prese a livello centrale, dunque l'autonomia locale era svuotata. Ma abbiamo di fronte a noi un modello alternativo, che è quello dell'Unione Europea, in cui le decisioni riguardanti il finanziamento vengono prese all'unanimità da tutti gli Stati membri, e debbono essere ratificate poi attraverso le rispettive procedure costituzionali. In questo tipo di modello, il potere reale non sta in mano all'Unione Europea, bensì nelle mani degli Stati membri. Il modello federale è un modello in cui alla decisione sulla ripartizione delle risorse partecipano, su un livello di parità, tutti i gradi di governo. E' il caso del *Bundestag* tedesco, nel quale

sono rappresentati tutti i *Länder* e dove tutte le decisioni sulla ripartizione delle risorse avvengono sia con la partecipazione del Parlamento, sia con la partecipazione dei vari *Länder*.

Da questo punto di vista, credo che le decisioni sulla distribuzione delle risorse in Italia, dovrebbero essere di competenza di un Senato delle Regioni, attraverso un bicameralismo attenuato, nel senso che rivolge prevalentemente la sua attenzione al problema delle risorse. Se la Regione diventa il punto di snodo del trasferimento delle risorse dallo Stato agli Enti locali, allora certamente anche gli Enti locali dovrebbero avere voce in capitolo rispetto al trasferimento di risorse.

PROF.VITALETTI

Ringrazio l'assessore Causi e ringrazio Guerrieri per la sua analisi, la quale mi è piaciuta molto, perché ha fatto luce su un tema così intricato qual è quello del federalismo fiscale. La sua relazione è stata molto articolata ed illuminante. Sono emersi elementi poco noti nel dibattito in materia e ciò merita i complimenti.

Vorrei partire proprio dalla sua proposta, cioè quella di assegnare l'imposta di registro ai Comuni, in particolare a quelli di più grandi dimensioni. Io penso che, come avviene in altri Paesi, l'intera tassazione degli immobili debba essere prerogativa dei Comuni. Il problema sta, a mio avviso, nel fatto che nei piccoli Comuni ci sono poche transazioni. Ma questo problema può essere affrontato in due modi almeno. In primo luogo vale la constatazione che nei piccoli Comuni ci sono poche spese rivolte agli immobili, e, quando si parla di imposte, è sempre necessario parlare di spese correlate. In secondo luogo, per temperare gli effetti distributivi dell'assegnazione ai Comuni dell'imposta di registro, si può pensare all'ipotesi della perequazione, per cui una parte dell'imposta di registro dei grandi centri viene in automatico assegnata ai Comuni più piccoli della stessa Provincia, ad esempio.

In questi termini credo che non solo l'imposta sui trasferimenti che già esiste possa essere assegnata agli Enti locali, ma che addirittura si possano valutare altri tipi di imposizione, correlate agli immobili, ad esempio l'imposta di soggiorno. Oppure, alternativamente, una sorta di nuova INVIM, molto semplificata rispetto al passato.

Sugli immobili si può lavorare ancora e in profondità. Voi tutti sapete che con l'ICI è stata fatta una grande operazione di trasferimento agli Enti locali di imposte che prima erano di competenza centrale. C'è però una parte importante del gettito legata agli immobili che ancora è assegnata a livello centrale, cioè quella degli immobili dati in affitto. Come sapete, gli immobili affittati rappresentano una buona percentuale degli immobili totali, non tanto per gli immobili ad uso abitazione, quanto per quelli ad uso negozio o bottega o ufficio. Ora, non è giusto che le tasse di questi ultimi vadano allo Stato anziché ai Comuni, i quali hanno la possibilità di monitorare in modo sicuramente più efficace dello Stato gli immobili presenti sul

proprio territorio. Allo stato attuale nessun Comune si mette in testa di verificare lo stato di evasione delle imposte sugli immobili nel suo territorio, poiché poi il gettito va allo Stato centrale.

C'è poi, sempre restando in materia immobiliare, il tema del coordinamento tra l'ICI e la TARSU. L'ICI, pagata dai proprietari, si calcola sui vani, la TARSU in molte città si calcola sui metri quadri, ed è pagata dagli inquilini. Non vi è mai un incrocio, neanche presuntivo, per cui si può stimare una larga evasione della TARSU. In definitiva, quando si dice, e mi fa piacere che Guerrieri abbia trattato l'argomento, di dare gli immobili agli Enti locali, non si tratta più di ragionare su patrimoniali, su capacità contributiva, ecc… Si tratta di fare con le imposte sugli immobili la politica del territorio.

Si accennava prima alla cosiddetta *congestion charge*, a me sembra che il vero problema dell'inquinamento sia nelle emissioni. E credo che questa *congestion charge* sia riservata alle élites, ovvero ai grandi Comuni. Parlare di *congestion charge* in un qualunque piccolo Comune, ad esempio Sassoferrato, fa ridere. Più che altro si può portare l'energia (in particolare i prelievi sulla benzina e sull'elettricità) a livello comunale, con aliquote differenziate, assai diversamente da come oggi accade. Vi sto mostrando come senza cambiare di molto le imposte sistemiche, si possa non solo valorizzare enormemente l'autonomia tributaria dei Comuni, ma anche usare la leva fiscale come leva di governo. Questo discorso del fisco non solo come prelievo, ma come leva di governo va affiancato al discorso della capacità contributiva. Si deve cominciare a pretendere che il fisco ricada direttamente sulla cosa amministrata, anzitutto per un discorso di benefici, poi perché se la tassa è sulla cosa amministrata, la variazione delle aliquote e la configurazione specifica della base imponibile possono diventare strumento di governo. Il governo non si fa solo con le regolazioni e con le spese pubbliche, si fa anche con la fiscalità.

Il livello comunale è un livello fondamentale del federalismo fiscale. Credo di avere dimostrato che è possibile un'articolazione del prelievo comunale tale da garantire

quasi completamente la piena autonomia tributaria, nonché una perequazione efficiente.

Anche Einaudi, passato Presidente della nostra Repubblica, affermava che l'imposta dovesse essere strumento di governo e, in base a questo assunto, asseriva che la spesa pubblica valesse molto più delle imposte.

Mi accingo a concludere, ma non prima di aver accennato all'estensione di questo principio ad altri tributi. Al prelievo sul reddito, innanzitutto, che può essere accoppiato a livello nazionale ai benefici pubblici sul reddito (pensioni, indennità di malattia e disoccupazione, sussidi, interessi sul debito pubblico). Si può fare un discorso analogo per i tributi sulla produzione. Oggi l'IRAP è la prima grande forma di imposta sulla produzione. Molti la criticano, ed io per primo, per come è configurata, ma certamente l'IRAP è importante perché tocca la produzione. Qualcosa però non funziona, perché in effetti i servizi alla produzione glieli dà lo Stato o l'Europa, non certo le Regioni (o comunque molto di meno). Ecco perché ritengo che questa sia un'imposta che vada spostata a livello nazionale o sovranazionale. Tenere un'imposta sulla produzione a livello locale non ha alcun senso. A livello locale il gettito deve venire soprattutto dagli immobili, dall'energia, dai consumi.

FRANCO GALLO*

Finalmente parliamo di tributi e di finanza a livello locale. Esiste una letteratura degli ultimi anni che si occupa molto di Regioni ma poco di Enti locali. In questo contesto, i tributi locali, la finanza locale sul lato della spesa e non solo dell'entrata, come si possono inquadrare? Credo che oramai siamo tutti d'accordo nel ritenere che dal punto di vista legislativo, della potestà normativa, la finanza locale dipende, a seconda dei casi, o dallo Stato o dalle Regioni. Dipende dalla potestà legislativa dello Stato quando si tratta di entrate proprie che danno luogo a tributi propri in senso lato (addizionali IRPEF, IRAP ecc.). In quest'ottica, credo che il tributo proprio dell'Ente locale è quello che più partecipa alla costituzione delle risorse dell'Ente locale. Mi sembra chiaro che l'ICI, che è un tributo locale in questo senso ma che è regolato da una legge statale sia una delle maggiori fonti di entrata propria degli Enti locali, come anche l'addizionale IRPEF. Il rapporto dunque è stretto con lo Stato, più che con la Regione. Il rapporto con la Regione passa soltanto attraverso quei tributi che chiamiamo propri in senso stretto, i quali non hanno molta rilevanza in termini quantitativi ma sono determinanti dal punto di vista politico. Sono gli unici tributi che consentono agli Enti locali di fare politiche autonome, dunque vanno potenziati.

In quest'ottica, il discorso che dev'essere fatto è quello di puntare su quella potestà regolamentare che si gioca all'interno della Regione, cioè la fonte normativa del tributo locale deve essere la legge regionale. Ma quest'ultima non deve essere una legge analitica, di dettaglio, come pensavamo prima quando avevamo solo l'art.22 della Costituzione, deve essere altresì una legge che indichi e consenta agli Enti locali di stabilire e applicare tributi locali nel contesto di una tipologia che saranno poi le stesse Regioni a determinare tramite una legge regionale.

In questo senso, c'è molto spazio per tanti tributi locali, che dovrebbero essere o finalizzati a politiche di tipo amministrativo, o anche a politiche generali. A mio avviso, la *congestion charge* potrebbe rappresentare il classico tipo di tributo che può essere previsto dalla legge regionale e che può essere istituito volta per volta dagli Enti locali, nell'ambito di questa legge regionale. Allora la vecchia imposta di

soggiorno, che avevamo fino ad alcuni anni fa anche noi, potrebbe essere di nuovo studiata, coi dovuti ammodernamenti, ed istituita anche in certi Comuni a vocazione turistica, così da poter essere una valida fonte di finanziamento di politiche locali.

Qual è il vantaggio dell'imposta di soggiorno? E' esattamente quello di colpire soggetti che non sono residenti, dunque fanno comodo ai Comuni in quanto soggetti passivi d'imposta. Quest'idea dell'imposta di soggiorno mi è venuta soprattutto andando in giro per l'Europa. Non vi è quasi Paese turistico dove questa non sia presente.

Ora, siccome la vera autonomia politica la si costruisce attraverso i tributi propri in senso stretto, noi dobbiamo puntarci molto, perché gli altri tributi, in fin dei conti servono per finanziare le altre spese essenziali. Pensiamo alla stessa ICI, con la quale a malapena si riescono a finanziare le spese locali. In questo momento non c'è spazio per politiche autonome costruite sulle addizionali IRPEF o sull'ICI e così via.

In questo momento di stasi, è la Corte Costituzionale che fissa le linee-guida. Essa ha ribadito che Regioni ed Enti locali, possono applicare direttamente il capitolo V. Ci sono ben due sentenze negli ultimi due anni le quali affermano che i principi fondamentali vanno estrapolati dall'ordinamento senza che siano scritti in leggi-quadro. E' sufficiente che la Regione, in sede legislativa, così come i Comuni, abbiano la capacità di recepire quei principi. In termini di opportunità, sarebbe giusto che ci fosse una legge-quadro che fissasse i principi fondamentali, ma visto che non ce l'abbiamo, le Regioni debbono comunque andare avanti.

La Corte, in quest'ottica, si è mossa in maniera molto prudente. In alcune sentenze è stata abbastanza federalista, nell'ultima, la 37 del 2004, è stata anche troppo centralista, nel senso che ha costretto poi il Governo a coprire certi interventi della Regione Piemonte tramite una legge statale. La prudenza della Corte è stata a mio avviso condivisibile. Essa ha tenuto presente che da una parte c'è un sistema erariale che già esiste, dunque ha vietato alla Regione di intervenire su questo sistema accrescendo certi tributi che sono erariali tautologicamente. D'altro canto la stessa Corte ha fatto sottintendere che per quanto riguarda i tributi propri in senso stretto, la

Regione poteva operare direttamente in via di potestà esclusiva e primaria in campo fiscale. La citata sentenza del 2004 ha fatto un discorso un po' diverso, dicendo che per avere un sistema fiscale regionale o locale, è necessario, in via preventiva, una legge-quadro statale che fissi i principi fondamentali. Ma con ciò si è contraddetta, perché già aveva affermato che il principio fondamentale intanto può essere non scritto, secondo poi, non si tratta di un principio supremo, costituzionale.

Le alternative sono due: o diamo alle Regioni (ed Enti locali) una potestà legislativa primaria ed esclusiva indipendentemente dalla legge-quadro, lasciando il potere allo Stato di fare ciò che vuole dei tributi erariali, oppure il contrario. Delle due l'una.

Il problema è, a mio avviso, di come si costruisce un sistema ordinato di fonti di finanziamento. Obiettivamente, l'art.119 così come è costruito, è insoddisfacente. Va riscritto e risistemato. Purtroppo il Governo finora è intervenuto sugli altri articoli ma non sul 119. Di fatto disturba questo riferimento del gettito dei tributi compartecipati al territorio, così come disturba il riferimento della perequazione alla minore capacità fiscale, come disturba ancora la norma finale quando dice che tutte le funzioni attribuite vanno finanziate con le fonti di cui sopra. Ma non si capisce neppure bene, a dire il vero, sulla differenza tra le diverse funzioni.

Veniamo a trattare dell'organizzazione attuale di un sistema di finanza locale di un Comune medio-grande. E' chiaro che ci si basa su alcuni tributi propri che in realtà non sono più tributi propri, ma sono canoni corrispettivi. L'ha detto anche la Corte Costituzionale, in una recente sentenza, che la stessa TARSU è dal 2000 in poi da considerarsi come canone corrispettivo. A mio avviso non conviene ai Comuni di trasformare i vecchi tributi in canoni, per diverse ragioni. Primo, è che se diventano corrispettivi privati, il giudice competente a decidere sulle controversie è il giudice ordinario. In secondo luogo non conviene perché, anche se è un canone legato all'interesse pubblico, non si possono applicare le sanzioni.

Io dunque mi muoverei in questo senso, per ciò che riguarda la COSAP e la TARSU, lasciando l'essenza dal punto di vista procedurale, del canone privato, ma per dargli collocazione tributaria nell'ottica della sanzione e dell'accertamento. Col sistema

attuale, non si può neanche emettere un atto autorizzato di accertamento. A lungo andare, se l'utente contribuente si rende conto che il giudice ordinario lo tutela e che l'atto di accertamento non c'è (compresa l'esecutività legata all'atto), ci sarà la crisi dei tributi locali, che sono poi quelli più importanti, gli unici veramente necessari per l'autonomia politica.

L'ICI è un'imposta importantissima, in quanto dedicata. Non colpisce, come sapete, soltanto le abitazioni ed i terreni, ma colpisce anche i beni strumentali delle imprese. Essa ha comunque dei limiti di gettito che sono quello che sono, pertanto va migliorata, ma in che modo? Va migliorata ad esempio protestando contro il Governo quando rinvia alle calende greche il fatto di dare ai Comuni la gestione del catasto. Questo è un fatto gravissimo, perché l'ICI ha un senso solo se l'ufficio del catasto non è pertinenza dello Stato che può decidere la base imponibile. Il Comune, di fatto non ha voce in capitolo sull'ICI, anche se dovrebbe averne, poiché solo il Comune possiede quegli strumenti di controllo e monitoraggio sugli immobili presenti sul territorio.

LEONARDO DOMENICI

Vorrei iniziare questo mio intervento ringraziando il Comune di Roma nella persona dell'assessore Causi e chi, come Guerrieri, ha svolto questa indagine la quale ha il merito di riportare al centro dell'attenzione un dibattito sul tema della finanza locale che non solo si inserisce nel quadro attuale, fatto di polemiche anche sui tagli ai trasferimenti erariali, ma che ha anche l'obiettivo di riproporci un quadro di riflessione più ampio e preciso in funzione delle concrete prospettive future della fiscalità locale e, in particolare, comunale.

Vorrei fare un'osservazione sui dati che ci sono stati comunicati stamani relativi all'ICI. A noi risulta che l'aliquota media sia del 5,93 per mille e per quanto riguarda l'abitazione principale siamo al 5,19 per mille. Se consideriamo la media fra questi due dati ci avviciniamo abbastanza a quel dato che ci dava Guerrieri circa la tendenza del gettito.

Vorrei, a parte i dati numerici, sottolineare il punto sul quale, noi come ANCI, abbiamo molto insistito nel corso di questi ultimi anni. Noi abbiamo bisogno di modificare l'attuale sistema, di ottenere maggiore autonomia. Questo è un sistema molto rigido, e direi che ad esempio, come faceva notare il Prof.Gallo, la possibilità di coniugare ICI e addizionale comunale all'IRPEF, è una possibilità che ci è stata tolta.

Noi abbiamo soprattutto la necessità di intervenire sulla nostra autonomia, come dicevo. In questo momento noi insistiamo sulla necessità di un decreto correttivo della Finanziaria che abbia come obiettivo soprattutto i piccoli Comuni. Ma come possiamo fare una vera e propria politica fiscale a livello comunale? Io mi soffermo soprattutto su due punti: quello che riguarda la tassazione o contribuzione finalizzata, e quello che riguarda la riorganizzazione complessiva della imposizione sugli immobili, su cui si è soffermato anche il Prof.Vitaletti nel suo intervento.

Per ciò che concerne il primo punto, qui sono emerse molte idee, penso al tema dell'ambiente, della mobilità. Noi abbiamo molte questioni su cui potremmo già fare tante cose se solo ne avessimo la possibilità, e qui mi riferisco all'intervento di Franco

Gallo. Io personalmente sostengo da anni una battaglia, partendo dalla mia esperienza di Sindaco di Firenze, sulla questione dell'imposta di soggiorno che chiamo più volentieri "contributo finalizzato". Se il 14 o 15 agosto voi venite in Piazza della Signoria a Firenze certamente vi troverete tanta gente e, tra costoro, quasi nessun fiorentino. Ciononostante noi dobbiamo assicurare lo stesso livello di manutenzione, pulizia, sorveglianza anche se sappiamo che sono servizi utilizzati prevalentemente da persone che vengono da fuori. C'è qualcosa di iniquo in questo senso, se pensiamo ad esempio che le tasse sullo smaltimento dei rifiuti le pagano solo i residenti. Credo che sia utile pensare, a tal proposito, ad un tributo che vada a confluire nel bilancio generale della città, un tributo dei cui benefici potrebbero giovarne gli stessi non residenti, in termini di qualità dei servizi.

Franco Gallo faceva prima riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2004. Vale la pena leggerla: «in proposito vale il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art.119 della Costituzione e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle Leggi statali in vigore alle Regioni e agli Enti locali». Io mi chiedo allora come si possa fare, ad esempio nella prossima finanziaria, a riproporre il congelamento dell'addizionale IRPEF. Con che cosa la sostituiamo l'addizionale IRPEF? Questo è un problema che non possiamo in alcun modo rinviare.

Per quanto riguarda l'altro punto, io concordo col Prof. Vitaletti nell'affermare che noi ci troviamo oggi nella necessità di ricondurre ai Comuni l'imposizione complessiva sugli immobili, mediante una riorganizzazione ed una razionalizzazione di questo attuale sistema impositivo. Bisogna fare i conti anche per ciò che riguarda il congelamento di certe leve tributarie come l'addizionale comunale all'IRPEF. Capisco che l'obiettivo politico sia quello della riduzione della pressione fiscale, ma il vero problema nei bilanci familiari italiani, non è certo quello dell'addizionale comunale alI'IRPEF, il vero problema sarà magari l'inflazione, il fiscal drag ecc..

C'è inoltre un altro punto che stamani non è emerso e che ci tengo a riprendere qui. Riguarda la questione del patto di stabilità. Ci tengo a precisare che né io nè l'ANCI

abbiamo mai detto che siamo contrari al patto di stabilità. Però, se si discute a livello europeo in una certa maniera, non si vede perché ciò non possa avvenire anche a livello nazionale. Voglio fare presenti tre cose. La prima è che il modo in cui è calcolato il patto di stabilità è iniquo per i Comuni: non si capisce cioè per quale motivo il tetto sugli incrementi della spesa sia per noi basato semplicemente su quello che è stato stabilito dalle Finanziarie precedenti e non ricalcolato sulla base di quanto incide la spesa dei Comuni sul comparto complessivo della P.A.

Secondo: ci sono sanzioni troppo pesanti per i Comuni che sforano. Terzo: penso che dovremmo essere molto attenti ad introdurre anche il calcolo degli investimenti nel patto di stabilità della Finanziaria 2005. Ricordiamoci che il 60% degli investimenti pubblici in questo Paese proviene dai Comuni e dalle Provincie.

Infine, e questo lo dirà meglio di me Veltroni, un discorso a parte va fatto per Roma. Io credo che sia del tutto logico e giusto pensare a finanziamenti, a forme di contribuzione, per la Capitale. Così come accade in molti altri Paesi dell'Europa e del mondo.

Concludo dicendo che stamani ho sentito proposte importanti, e mi associo alla volontà di Marco Causi di tradurle in provvedimenti concreti.

WALTER VELTRONI

Io vorrei partire dal punto sul quale ha concluso il Sindaco di Firenze, non prima di ringraziare i nostri ospiti.

Il mio Comune ha approvato il Bilancio il 21 dicembre dello scorso anno, mentre gran parte dei Comuni italiani non lo ha ancora fatto. Il Governo ha approvato una proroga che consentirà di terminare alcuni mesi più tardi. Questo, lo voglio sottolineare, dipende dalla effettiva difficoltà nel far quadrare i conti. Vorrei che tutti quanti ci rendessimo conto del fatto che la finanza locale e con essa il livello dei servizi che vengono erogati ai cittadini, è arrivata al limite. Se una nuova Finanziaria dovesse arrivare con le stesse modalità di quelle che l'hanno preceduta, questo limite verrà tranquillamente superato. Ciò lo dico senza alcun intento drammatizzante, è solo la realtà delle cose. I Comuni sono degli organismi i cui bilanci sono fatti di servizi.

Marco Causi diceva prima come i Comuni italiani abbiano recuperato negli ultimi anni, in fatto di bilanci, un senso di responsabilità riguardo alle proprie politiche finanziarie, che è un vero elemento di virtù. Abbiamo fatto molta strada in termini di governo delle risorse finanziarie, in termini di riduzione di alcune spese. Abbiamo ridotto le spese per interessi, facendo delle politiche più moderne. Abbiamo utilizzato le leve fiscali che avevamo a disposizione con grande giudizio, non esagerando sotto nessun punto di vista. Credo di poter anche affermare che è cresciuta anche una leva di amministratori che lavora sui bilanci in modo non sbrigativo.

Ma le esigenze crescono. E se è vero, come è vero, che viviamo in un periodo di crisi economica profonda, ciò determina un aumento delle esigenze ad esempio dei servizi sociali, che in tutti i Comuni mette a dura prova la capacità di soddisfazione. Faccio due esempi. Da una parte l'immigrazione, che richiede servizi di assistenza sempre costanti ai quali non è facile rispondere con le attuali esigenze di bilancio. In secondo luogo ci sono degli andamenti demografici, come la crescita della popolazione anziana o come la crisi economica del ceto medio della nostra popolazione. Per non

parlare della riduzione della spesa sanitaria, che ha come effetto diretto quello di aumentare la richiesta di spesa sociale per i poveri.

Per non parlare della questione ambientale, che in questo Paese è una vera e propria emergenza nazionale. Senza soffermarmi sul problema delle targhe alterne, che abbiamo dovuto adottare per uniformarci ad una politica nazionale e che certo non risolve il problema dell'inquinamento, dobbiamo fare cose urgenti quali: rinnovare il parco dei mezzi pubblici al fine di combattere l'inquinamento; togliere i ciclomotori a due tempi e sostituirli con quelli a quattro tempi; infine fare i parcheggi.

Questi sono tre punti di mobilità urbana che abbisognano di risorse. Perché se vuoi sostituire, è il caso di Roma, 500.000 motorini, devi dare degli incentivi che consentano di fare un'operazione di questo genere in un certo lasso di tempo. Ma dove li prendiamo questi fondi?

Penso che la Costituzione la si modifica tutti insieme. Perché se ogni maggioranza che vince le elezioni si cambia la Costituzione a proprio piacimento, questo Paese alla fine perderà la bussola. Se in una legislatura facciamo la *devolution*, nell'altra facciamo la contro-devolution ecc., l'Italia si ritrova a gambe per aria.

Allora fermiamoci un attimo, mettiamoci attorno ad un tavolo tutti, Governo centrale, Regioni, Provincie, Comuni e vediamo qual è il modello di *governance* migliore per questo Paese. C'è un aspetto istituzionale ed un aspetto finanziario.

Aspetto istituzionale. Ci sono due livelli ormai che vengono riconosciuti. Uno è un livello globale, pensiamo a quello che succede dall'altra parte del mondo, di cui siamo tutti partecipi. Ma a noi interessa soprattutto la dimensione locale. Il governo di prossimità è quello in grado di risolvere il problema al cittadino comune nel modo più diretto. Se noi indeboliamo il governo di prossimità, l'effetto sarà duplice: rendere più tesa la vita dei cittadini, e frenare gli investimenti.

Anche dal punto di vista finanziario, noi abbiamo bisogno di fare una pausa di riflessione. Noi siamo in un momento in cui abbiamo il congelamento delle nostre leve fiscali, in un momento, mi diceva prima un giornalista, in cui si vuole tagliare la spesa dei trasporti pubblici.. Noi abbiamo spostato una serie di mutui sulla spesa

corrente, e siccome la nostra spesa corrente è fatta di servizi che si chiamano asili nido, trasporti, ecc.., alla fine se non possiamo utilizzare le addizionali, arriviamo ad una condizione di paralisi.

Una cosa ragionevole sarebbe prendere un comparto intero (penso a quello immobiliare), e trasferirlo per intero ai Comuni, catasto compreso. Sarebbe nel nostro interesse, essendo i diretti responsabili, gestire questo settore in modo equo e vantaggioso per i cittadini.

Un'ultima considerazione la vorrei fare su Roma. E' passata una norma costituzionale secondo la quale si dice che Roma ha poteri speciali, ma che questi poteri speciali vengono definiti secondo lo Statuto della Regione Lazio. A Roma dovrebbero essere concesse le stesse risorse che vengono concesse alle altre Capitali europee o mondiali. Il rapporto di Guerrieri dice che a Parigi, ad esempio lo Stato francese fornisce servizi e finanziamenti per la città. Per Londra sono previsti trasferimenti a cui si aggiungono le entrate derivanti dalle imposte sugli immobili e sulla proprietà. Berlino è equiparata ad un *Länder* e può disporre di trasferimenti statali per molti settori, più l'imposta sull'IVA ecc.. Per Madrid non va diversamente. Quasi ogni governo europeo riconosce alla sua Capitale diritti e doveri superiori a quelli delle altre città, noi per tutta risposta abbiamo avuto il taglio dell'unico strumento specifico che era la Legge su Roma Capitale, la quale è stata incautamente cancellata dall'ultima Finanziaria.

Ecco l'importanza di discutere insieme sul modello di *governance*. Se questo Paese diventa un Paese 'barocco' o se viceversa diventa più veloce e trasparente, ciò dipende in gran parte dal grado di responsabilità di tutti coloro che hanno oggi nel nostro Parlamento il compito di prendere le decisioni. Grazie.