



legautonomie
associazione autonomie locali

Nota di Legautonomie in merito all'esame del Ddl C. 2105

“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale”

1. Quale modello di federalismo fiscale

Per Legautonomie il modello di federalismo fiscale deve essere realizzato secondo i principi fondamentali di autonomia finanziaria per tutti i livelli di governo. Esso deve garantire la copertura integrale dei costi per il godimento dei diritti civili e sociali in tutto il Paese; delineare attraverso strumenti pattizi un percorso di convergenza verso la definizione dei costi standard; semplificare gli adempimenti fiscali per i cittadini e stabilire una chiara correlazione tra funzioni effettivamente esercitate, prelievo fiscale e benefici ottenuti dal territorio, anche nella prospettiva dell'eventuale attivazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116 della Costituzione, utilizzare sistemi di rendicontazione (bilanci sociali, di genere e di sostenibilità) e sistemi di partecipazione dei cittadini alla formazione delle scelte di bilancio (bilanci partecipati) che possano palesare la qualità del governo locale; consentire flessibilità e manovrabilità delle imposizioni tributarie e, infine, definire strumenti di premialità per gli enti virtuosi.

Il processo di riforma deve garantire, in modo armonico e secondo i principi di leale collaborazione repubblicana, il rafforzamento di ciascun livello istituzionale, anche nella sua capacità decisionale, attraverso l'allocatione e il decentramento delle funzioni ad ogni livello di governo; la semplificazione della pubblica amministrazione centrale e locale; la realizzazione del federalismo fiscale con l'assegnazione di tributi propri e autonomia finanziaria ai territori; la riforma delle sedi della concertazione istituzionale; la realizzazione del Senato federale.

2. Una politica contraddittoria sulla finanza locale

Legautonomie ribadisce come prioritario il percorso di attuazione dell'art. 119 della Costituzione e dà atto a Governo e Parlamento di aver costruito attorno al disegno di legge sul federalismo fiscale le condizioni per l'attuazione di una riforma che ha caratteristiche strutturali e che è sostanzialmente condivisa. Da' anche atto di aver dimostrato la dovuta attenzione verso le istanze del sistema delle autonomie. Attenzione e sensibilità che però, va sottolineato, sono contraddette da altri provvedimenti del Governo che non valorizzano l'apporto che, in funzione anticiclica, le autonomie possono dare per uscire dalla crisi economica e sociale che investe anche il nostro paese (nel 2007 gli enti territoriali hanno realizzato il 77 per cento degli investimenti pubblici), o che minano alle fondamenta l'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali con interventi centralistici sulle basi imponibili e la manovrabilità delle risorse. In particolare, continuano a costituire un vulnus sia l'abrogazione dell'ICI sulla prima casa, e il conseguente contenzioso che si è generato sul ristoro del relativo gettito, sia le norme relative all'applicazione del Patto di stabilità interno, che stanno creando molte difficoltà ai bilanci degli enti locali.

Con le norme sul Patto di stabilità contenute nella Finanziaria 2009 (come risultano interpretate dalla circolare n. 2 del Ministero dell'economia e delle finanze), lo Stato impedisce agli enti locali che hanno avuto risultati positivi la possibilità di utilizzare le loro maggiori entrate, anche quelle per investimenti già programmati, in una logica opposta a quella del federalismo fiscale e di sviluppo dell'autonomia finanziaria degli enti locali. Questi provvedimenti si aggiungono a una serie di norme penalizzanti per i Comuni, dall'incertezza relativa alle entrate Ici, al taglio dei trasferimenti e alla riduzione del Fondo sociale.

3. Il federalismo fiscale come parte di un progetto organico di riforma

Legautonomie evidenzia con preoccupazione il fatto che il Governo non abbia ancora presentato il disegno di legge, o i disegni di legge, di riforma dell'ordinamento degli enti locali e di definizione delle relative funzioni fondamentali.

Si tratta di due parti significative del medesimo percorso di riforma che non possono che procedere di pari passo, giacché l'autonomia impositiva deve essere funzione delle potestà amministrative fondamentali, proprie o attribuite. Queste, a loro volta, devono essere legate alle effettive capacità organizzative e all'adeguatezza strutturale e dimensionale del sistema delle autonomie, con il conferimento di solide basi imponibili a sostegno degli obiettivi politico-programmatici e delle funzioni di spesa. E' in questo contesto che va realizzata una certa differenziazione e flessibilità dell'ordinamento e che vanno individuati idonei percorsi per generare processi di associazionismo dei piccoli comuni, da una parte, e la concretizzazione di forme di governo delle aree metropolitane dotate di solide basi di autonomia finanziaria e tributaria, dall'altra.

Il processo di decentramento amministrativo e il conferimento agli enti locali e alle regioni di funzioni adesso statali in ottemperanza all'art. 118, dovrà essere accompagnato anche dalla definitiva riorganizzazione e accorpamento dell'amministrazione periferica dello Stato, individuando negli Uffici territoriali di Governo le sedi da cui riassegnare le funzioni alle autonomie, e i centri di snodo tra le residue funzioni statali e i governi locali.

4. Il disegno di legge del Governo di attuazione dell'art.119 della Costituzione

4.1. La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Legautonomie si è espressa più volte, nella discussione dei decreti attuativi, per attribuire centralità alla Commissione bicamerale integrata dai rappresentanti di regioni, province e comuni, in attuazione dell'art. 11 della Legge costituzionale n. 3 del 2001. La scelta del Senato è stata diversa. Sarebbe in ogni caso opportuno specificare le forme di raccordo della Commissione parlamentare con il Comitato esterno dei rappresentanti delle autonomie territoriali.

4.2. Il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane

Per quanto riguarda i principi e i criteri per il finanziamento delle funzioni degli enti locali e la classificazione della relativa spesa, le norme transitorie poste dall'art. 20 anche in funzione di garanzia possono costituire un punto di riferimento per l'avvio dei lavori, più che altro per quanto riguarda regole, modalità e forme di finanziamento delle diverse funzioni, ma non possono costituire un'anticipazione esaustiva né delle funzioni fondamentali, per cui si rimanda alle considerazioni appena fatte, né del

finanziamento integrale delle funzioni attinenti ai livelli essenziali eventualmente implicate in quelle fondamentali.

E' da verificare come poter gestire e manovrare in modo differenziato le addizionali in relazione alla dimensione demografica dei comuni per fasce, così come il punto di equilibrio tra i principi espressi dalla lettera g): l'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e la salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alle specificità dei piccoli comuni.

4.3 Il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali

Legautonomie considera un passo in avanti l'attuale disegno di legge rispetto alla prime versioni esaminate, laddove si individuano con più precisione le fonti di finanziamento delle spese degli enti locali e le basi imponibili autonome, in particolare l'imposizione immobiliare per i Comuni e il trasporto su gomma per le Province, nonché l'introduzione di tributi di scopo finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche e di meccanismi premiali per gli enti locali virtuosi.

Legautonomie sollecita il legislatore a considerare l'opportunità che nella delega venga previsto anche un disegno di riforma, razionalizzazione e semplificazione del complesso delle imposte e delle tasse che gravano sugli immobili al fine di conferirne il relativo gettito ai Comuni, in modo da rafforzarne l'autonomia finanziaria anche alla luce del percorso di decentramento catastale.

4.4 Entità e riparto dei fondi perequativi per gli enti locali

L'articolato rappresenta un miglioramento rispetto alle formulazioni iniziali. Sarebbe stato però preferibile prevedere l'iscrizione nel bilancio delle regioni dei fondi perequativi destinati agli enti locali solo previa intesa con gli enti locali stessi (così come previsto dalla lettera g) per la regionalizzazione della valutazione della spesa corrente e delle entrate standard), disponendo in assenza dell'intesa un passaggio diretto dal bilancio dello Stato a quello dei singoli enti.

Inoltre, sarebbe opportuno: indicare la fonte di finanziamento dei fondi perequativi di cui va rimarcato il carattere verticale (auspicabilmente la fiscalità generale); specificare le modalità di funzionamento del fondo perequativo destinato al finanziamento delle spese non fondamentali; aggiungere le città metropolitane tra gli enti interessati dalla perequazione delle spese non fondamentali e dalla valutazione su base regionale delle entrate e spese standard.

4.5 Patto di convergenza e superamento della spesa storica

Per quanto riguarda la convergenza verso i costi standard, Legautonomie ribadisce che si tratta dello snodo fondamentale del passaggio al federalismo fiscale, laddove peserà la difficile ricerca di un equilibrio tra: spinte all'efficienza, pressione fiscale e garanzia della coesione sociale e dei servizi di welfare. In sostanza, si tratterebbe di commisurare la spesa a un livello pre-determinato di efficienza e obiettivi di servizio progressivamente omogenei su tutto il territorio nazionale in cui entrano in campo problemi metodologici per la individuazione dei costi standard - con le difficoltà relative all'esistenza di dati di dettaglio, alla variabilità dei prezzi dei fattori produttivi sul territorio e all'armonizzazione dei sistemi contabili - e la gestione del periodo di transizione. Questo impedisce oggi di produrre stime condivise e rende evidente come questo tema vada affrontato nell'ambito della Commissione tecnica di cui all'art.4 del ddl.

4.6 Norme transitorie per le città metropolitane e Roma Capitale

Legautonomie considera l'inserimento delle norme sulle città metropolitane (in cui andrebbe ricompresa anche Roma) come espressione di una volontà politica di procedere alla ricerca di un governo adeguato per le aree metropolitane. Nutre qualche dubbio sulla effettiva idoneità delle norme proposte a produrre il risultato. L'istituzione delle città metropolitane resta un nodo ancora oggi irrisolto. La norma costituzionale resta però un vincolo non solo formale, risultando al contrario l'indicazione di una soluzione per affrontare

e risolvere nel modo più adeguato un tema non eludibile, e dunque cogente, per l'importanza strategica che le conurbazioni hanno assunto per lo sviluppo del Paese.

E' dunque necessario porre mano all'attuazione del dettato costituzionale, incentivando i processi di costituzione delle città metropolitane e procedendo all'individuazione di percorsi anche differenziati. Le modalità previste nel ddl del precedente Governo possono essere riproposte rafforzando le intese con le Regioni interessate e mantenendo aperte le opzioni tra il modello strutturale - la costituzione della città metropolitana - e quello funzionale, che affida alla gestione associata di funzioni e servizi la governance dell'area metropolitana.

Legautonomie ritiene che l'opzione per quest'ultimo percorso vada mantenuta come possibilità per la costruzione di politiche di scala metropolitana, obiettivo prioritario, senza porre in discussione i livelli istituzionali esistenti e senza attardarsi su farraginosi meccanismi di perimetrazione, scomposizioni e ricomposizioni territoriali, e defatiganti vincoli, a volte insormontabili, di contiguità territoriale tra i comuni.

Il modello funzionale può inoltre costituire, attraverso la necessaria cooperazione istituzionale che esso comporta e sulla base delle esperienze prodotte, la premessa per un approccio finale e condiviso al modello strutturale. Fermo restando che possono essere incentivate anche finanziariamente le gestioni associate, è solo all'adozione della forma strutturale che andrebbe subordinato il conferimento alle città metropolitane di specifici tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate agli altri comuni.

16 febbraio 2009