



legautonomie
associazione autonomie locali

INDAGINE CONOSCITIVA

Commissioni riunite
Affari Costituzionali, Bilancio
e Finanze e Tesoro
Senato della Repubblica
Roma, 10 Novembre 2008
Palazzo Carpegna
Aula Convegni

**Disegno di legge n. 1117 (attuazione dell'articolo 119 della
Costituzione in materia di Federalismo fiscale)**

INDAGINE CONOSCITIVA

Commissione parlamentare
per le Questioni regionali
Roma, 30 Settembre 2008
Palazzo San Macuto
Aula III Piano

**Attuazione dell'art. 119 della Costituzione in relazione al
nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni e
alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale**

Documentazione

Legaautonomie, in rappresentanza dei comuni e delle province associati ribadisce l'urgenza di dare un definitivo assetto federalista alla Repubblica così come si è andato definendo con la revisione costituzionale realizzata con la LC n. 3 del 2001.

Il processo di riforma deve garantire, in modo armonico e secondo i principi di leale collaborazione, il rafforzamento di ogni livello istituzionale e della sua capacità decisionale attraverso l'allocazione e il decentramento delle funzioni ad ogni livello di governo, la semplificazione della pubblica amministrazione 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 definitiva realizzazione del Senato federale e, in attesa della sua costituzione, l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti dei territori.

Il modello di federalismo fiscale deve essere realizzato secondo i principi fondamentali di autonomia e responsabilità di entrata e di spesa per tutti i livelli di governo; garantire la copertura integrale dei costi per il godimento dei diritti civili e sociali in tutto il Paese; semplificare gli adempimenti fiscali per i cittadini, e stabilire una chiara correlazione tra funzioni effettivamente esercitate, prelievo fiscale e benefici ottenuti dal territorio, anche attraverso sistemi di rendicontazione che possono palesare la qualità del governo locale; superare la spesa storica a vantaggio dei costi standard; consentire flessibilità e manovrabilità delle imposizioni tributarie, e definire strumenti di premialità per gli enti virtuosi.

Legautonomie valuta con favore lo sforzo profuso dal Governo di pervenire in tempi rapidi ad un testo condiviso dal disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Rileva che così ancora non è per altri importanti aspetti dell'attuazione del titolo V della Costituzione, in particolare per quanto riguarda **la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali e di un nuovo Codice delle autonomie**. Si tratta di due parti significative che devono procedere di pari passo, giacché l'autonomia impositiva deve essere funzione delle potestà amministrative fondamentali, proprie o attribuite e queste a loro volta legate alle effettive capacità organizzative e all'adeguatezza strutturale e dimensionale del sistema delle autonomie. La promozione di forme di **associazionismo tra i piccoli comuni obbligatorie** sia nelle forme delle unioni sia in quelle delle comunità montane ovvero di veri e propri processi di fusione sono condizioni essenziali, sulla scorta del modello francese, per un efficiente esercizio dell'autonomia finanziaria ed impositiva con il conferimento di solide basi imponibili a sostegno degli obiettivi politico-programmatici e collegati alle funzioni di spesa.

Legautonomie ritiene infatti che il conferimento del potere fiscale debba essere strettamente legato al grado di integrazione (associazione-fusione) strutturale tra enti locali.

Si tratta di principi tanto più validi per le **città metropolitane** la cui istituzione è rimandata alla riforma dell'ordinamento e a favore delle quali è prevista l'attribuzione di specifici tributi connessi alle loro funzioni fondamentali ancora appunto da definire. Per il governo delle aree metropolitane Legautonomie ritiene che l'attribuzione di un'autonomia finanziaria rafforzata vada subordinata alla costituzione della città metropolitana, cioè all'adozione del modello strutturale di integrazione, alternativo al modello funzionale, la cui opzione va comunque mantenuta.

Il federalismo fiscale serve a dare certezza al sistema delle istituzioni repubblicane disegnato dall'art. 114 della Costituzione sottraendolo ad un centralismo paradossalmente sempre più invadente, a rendere più trasparenti le politiche pubbliche, a definire più chiaramente le responsabilità di chi queste politiche deve deciderle e attuarle, ad avvicinare il prelievo fiscale alla responsabilità di spesa, a dettare un insieme di regole nuove per disciplinare la responsabilità fiscale dei livelli costituzionali e in sostanza a dare nuove e più solide basi al principio della rappresentanza.

Proprio per questo Legautonomie giudica **eccessivamente lungo il periodo di ventiquattro mesi per l'esercizio delle deleghe**, soprattutto considerando che da lì in poi dovrebbe scattare il percorso, dai tempi indefiniti, per la convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard dei contenuti finanziari dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali, nonché per l'utilizzo dei criteri circa la determinazione e il riparto del fondo perequativo alle Regioni.

Stime attendibili di fonte governativa sulle risorse che dovranno essere mobilitate non ve ne sono. Il fondo perequativo dovrebbe valere circa 26 miliardi di euro mentre la convergenza sui costi standard dovrebbe pesare circa 15 miliardi, un punto percentuale di PIL che dovrebbe pesare meno sulla spesa delle regioni. Per Legautonomie **la vera partita si giocherà proprio qui, sulla definizione dei costi standard dei livelli essenziali**, sulla coesione sociale e la tenuta dell'ordinamento e in definitiva sul difficile equilibrio tra spinta all'efficienza, (decisiva in una politica di risanamento con l'obiettivo di azzeramento del deficit nel 2011), ed efficacia e adeguatezza dei servizi sociali, della sanità e dell'istruzione; quindi anche sulla pressione fiscale, su quanto cioè si farà pagare ai cittadini per avere adeguati servizi di welfare ed in cui la determinazione del periodo di transizione dalla spesa storica ai costi standard e la loro definizione sarà essenzialmente dipendente da una valutazione politica e dagli obiettivi posti di finanza pubblica.

Da questo punto di vista si sottolinea come nel disegno di legge non vi sia una norma di chiusura che disciplini **il potere sostitutivo del governo** in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; una tale previsione è utile anche al fine di tutelare le prerogative di Regioni ed enti locali soprattutto considerando che questi ultimi non hanno accesso diretto alla Corte Costituzionale.

Con principio di responsabilità finanziaria dell'ente locale, si afferma che occorre individuare in modo chiaro e certo le funzioni esercitate e quindi da finanziare, collegarle con un tributo autonomo, stabile, manovrabile, trasparente nei confronti della comunità e direttamente collegato ai servizi erogati dall'ente locale impositore.

Legautonomie ritiene tuttavia che il disegno di legge delega appare lacunoso e **sbilanciato** rispetto alle previsioni effettuate per le Regioni, nell'individuazione delle regole e delle forme di finanziamento anche differenziate delle corrispondenti funzioni degli enti locali.

Per le Regioni definire le modalità e i criteri di finanziamento delle funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni sociali (sanità e assistenza sociale) e del sistema dei trasporti (sostanzialmente equiparato ai livelli essenziali) significa coprire l'80 – 90 % dei bilanci regionali. Così non è per il sistema delle autonomie locali.

In particolare Legautonomie ritiene che **possano essere specificati gli ambiti o materie alle quali riferire le funzioni fondamentali**.

Si tratta di rafforzare la garanzia di previsioni di finanziamento stabili, basate sul fabbisogno standard, dinamiche ed integrali attraverso l'individuazione di ambiti materiali di riferimento anche al fine di agevolare l'individuazione altrimenti difficoltosa delle stesse funzioni e delle forme di copertura rispetto alle altre funzioni di cui non sono esplicitate le modalità di finanziamento

Per cui si ritiene che sicuramente sono funzioni fondamentali quelle riferite alle caratteristiche proprie dell'ente, quelle che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, nei settori dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo della collettività comunale; sono funzioni fondamentali della provincia quelle di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale (difesa del suolo, risorse idriche e dell'ambiente; prevenzione delle calamità; valorizzazione dei beni culturali; viabilità e trasporti; protezione della flora e della fauna e dei parchi e riserve naturali; caccia e pesca in ambito locale; organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, scarichi delle acque,

emissioni atmosferiche e sonore; servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica; funzioni e compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed alla formazione professionale, edilizia scolastica).

A nostro avviso **è da criticare nell'ultimo testo ddl, l'abbandono della chiara individuazione per i comuni e le province di un tributo proprio autonomo**, su cui costruire l'autonomia finanziaria e fiscale, optando per un vago paniere di imposizioni fiscali che indebolisce la trasparenza del rapporto tra gettito fiscale e servizi resi alla collettività.

Ma altrettanto vaghe risultano le facoltà per l'ente di introdurre una gestione flessibile dei tributi, attraverso agevolazioni o modifiche nelle modalità di calcolo delle basi imponibili, in attuazione di una effettiva autonomia tributaria.

Legautonomie inoltre non condivide il sostanziale passo indietro effettuato rispetto a versioni precedenti del disegno di legge delega laddove si rinuncia all'individuazione di un set di tributi propri caratteristici dell'autonomia finanziaria e impositiva di quel livello istituzionale. Ci si riferisce in particolare **alla delega per il riordino e l'accorpamento delle imposte e tasse che gravano sugli immobili e al conferimento del relativo gettito ai Comuni**.

Sembrava infatti che su questo si fosse costruito un ampio consenso sul quale però ha evidentemente fatto premio il timore di parte della maggioranza di far apparire questo riordino come una surrettizia reintroduzione della imposta sulla prima casa.

Legautonomie, che ha fatto di questa proposta da più di dieci anni l'asse portante di ogni politica di riforma della finanza locale, continua a ritenerla come la più idonea e naturalmente correlata ad un assetto federale della finanza pubblica

Una maggiore attenzione deve essere dedicata al tema delle opere pubbliche e delle relative modalità di finanziamento con la previsione di una quota di risorse da destinare agli investimenti.

La previsione di un tributo di scopo da destinare a opere pubbliche individuato dall'art. 10 da solo appare insufficiente: gli enti devono finanziare anche le manutenzioni straordinarie e non solo opere rilevanti. Andrebbero poi previsti anche finanziamenti con mutui a parziale carico di regioni o stato, e appare poco approfondito anche il riferimento previsto al comma 11 di un "indicatore di infrastrutture".

Perplexità si manifestano sulla formulazione dell'art. 11 sui principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.

Tale previsione introduce di fatto una forma di **perequazione affidata alle regioni** in presenza di un vincolo costituzionale che affida la perequazione alla competenza esclusiva dello stato. Fermo restando che i Fondi sono costituiti da

risorse ora presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale, una possibile correzione può essere effettuata riservando allo Stato l'indicazione dei criteri con cui effettuare la ripartizione dei fondi perequativi (indicatore di fabbisogno finanziario, indicatore di fabbisogno infrastrutturale) ed assegnarne la gestione alle regioni le quali a loro volta possono modificarne la ripartizione sulla base di valutazioni e correzioni concertate con gli enti locali in sede di **Consigli regionali delle autonomie e in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**. Restano intese le finalità perequative dei fondi, la loro aggiornabilità e la ridefinizione delle fonti di finanziamento.

Una interessante prospettiva potrà aprirsi quando nella revisione dell'ordinamento degli enti locali e nella definizione delle funzioni fondamentali si porrà il problema di **un'allocazione di tali funzioni sulla base del principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nelle materie di competenza residuale o concorrente delle Regioni**. Solo per inciso non è immaginabile un'assenza totale delle Regioni nella costruzione di sistemi regionali delle autonomie locali ispirati al perseguimento della massima efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche.

Del resto una forma di perequazione orizzontale il disegno di legge la introduce laddove prevede per le Regioni che le spese non rientranti tra quelle essenziali siano finanziate dal gettito di tributi propri e da quote di **fondo perequativo alimentato dalle addizionali regionali all'IRPEF**.

In sostanza per tali spese il fondo è alimentato dal gettito delle addizionali prodotto in altre regioni con maggiore capacità fiscale per abitante e pertanto configurando una perequazione appunto orizzontale.

Perplessità si manifestano in ordine al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo laddove si attribuisce alla Regione la responsabilità di assicurare gli obiettivi di finanza pubblica, anche adattando previa concertazione con gli enti locali le regole e i vincoli posti dal legislatore regionale. Si prefigura un ruolo improprio da parte della Regione che genera confusione in ordine alle responsabilità e ai vincoli posti dalle regole di finanza pubblica e dal patto di stabilità che riguarda i singoli soggetti dell'ordinamento (Comuni, Province, Città metropolitane, ecc..) Diverso sarebbe invece l'intento di creare una sorta di **regionalizzazione del patto ripartendo**, di concerto con gli enti locali, gli obiettivi di finanza pubblica a livello infra regionale.

Una questione cruciale nell'attuazione del federalismo fiscale è certamente rappresentata dal ruolo svolto dalle **autonomie speciali** (Regioni a statuto speciale e Province autonomie). Un altro serio elemento critico è rappresentato infatti dalla rinuncia a definire una disciplina unitaria dell'ordinamento degli enti locali, valida anche in materia finanziaria per le Regioni a statuto speciale e le province autonomie. La legittima e doverosa tutela della "specialità" regionale

non può trasformarsi – come ha già sostenuto Legautonomie – in una sorta di “estraneità”, nel senso che l’attuazione della riforma costituzionale e gli obblighi comunitari riguardano tutti gli enti territoriali, senza alcuna distinzione, rispetto ai principi della perequazione nazionale.

E’ comprensibile la prudenza che richiede la definizione di una disciplina che in questo caso ha forti fondamenti “pattizi”. Tuttavia, se è legittimo prevedere forme differenziate di coordinamento tra leggi statali e corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia di finanza regionale e locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della Regione a statuto speciale o Provincia autonoma, qualche perplessità suscita la previsione (art. 20 ultimo c.) di differenziati principi di coordinamento del sistema tributario rispetto a quelli vigenti per tutte le altre regioni. Previsione che crea problemi di compatibilità generale con i principi posti dall’art. 119 della Costituzione e persino sulla parità di trattamento dei cittadini.

Si sottolinea altresì che è tutta da definire la **fiscalità di sviluppo** per le Regioni svantaggiate, mentre la disposizione relativa alle “**accise sugli oli minerali**”, che sorgono al momento dell’immissione al consumo e il cui gettito è invece attribuito in proporzione alle quantità raffinate sul territorio, sembra distanziarsi dal principio della territorialità dell’imposta pur affermato nel ddl delega.

Non è sufficiente istituire **commissioni tecniche paritetiche** e ulteriori **cabine di regia** – come prevede il disegno di legge sul federalismo fiscale, senza prevedere un saldo riferimento istituzionale. Il modello di federalismo cooperativo e solidale che, seppure molto faticosamente, si intende realizzare richiede soluzioni più incisive di riforma degli **istituti della cooperazione interistituzionale**.

Occorre, infatti, riproporre con decisione **la riforma dell’attuale sistema delle Conferenze**, nonché provvedere alla **integrazione della Commissione per le questioni regionali** con i rappresentanti delle autonomie, in attesa della auspicata riforma costituzionale del Senato. **La Commissione bicamerale integrata può costituire infatti sin d’ora il riferimento istituzionale di coagulo e sintesi dei lavori parlamentari nonché della cooperazione e del confronto tra Parlamento e sistema delle autonomie locali e regionali.**

Un ulteriore elemento critico non considerato dal provvedimento sul federalismo fiscale riguarda la possibilità di realizzare, sulla base di preliminari accordi con le regioni e gli enti locali, forme concordate di **federalismo differenziato**, ai sensi del terzo comma dell’art. 116 Cost. Si tratta di una strada da percorrere – seppure con attenzione – che può essere sviluppata in un quadro rafforzato degli istituti di cooperazione istituzionale a livello regionale, in particolare, Consiglio delle autonomie Conferenze regione-enti locali.

Le questioni sollevate da alcune disposizioni del disegno di legge mostrano che l'attuazione del federalismo fiscale presenta ancora parecchi nodi non semplici da sciogliere nei rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali in materia di potestà tributaria, perequazione e coordinamento della finanza pubblica.

Piccoli comuni e associazionismo

Ribadiamo ancora che l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, attraverso il nuovo Codice delle autonomie dovrebbe precedere, o accompagnare e non seguire, la disciplina dell'allocazione delle risorse finanziarie ai sensi dell'art. 119 Cost., la costruzione di una Repubblica di segno federale impone al legislatore di considerare la specialità del panorama comunale italiano, rappresentano da un tessuto 5756 comuni di piccole e piccolissime dimensioni (al di sotto dei 5.000 abitanti), con una popolazione complessiva di circa 10 milioni di persone, che amministrano poco più del 70% dell'intero territorio.

Nella definizione di un federalismo fiscale coerente con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sanciti dall'articolo 118, comma 1 della Costituzione, e secondo i criteri direttivi generali previsti dell'art. 2 del DDL delega, non può non essere considerata con la dovuta attenzione la frammentazione del sistema comunale italiano, e la conseguente necessità di sviluppare il tema dell'associazionismo dei Comuni di minore dimensione demografica – per la gran parte montani – promuovendo unioni stabili e obbligatorie, con assetto dimensionale, funzionale e organizzativo adeguate allo svolgimento di competenze complesse, non più gestibili dai singoli enti, con la possibilità di giungere all'acquisizione diretta dei relativi cespiti finanziari.

A sostegno di questo si ricorda che stando a studi consolidati (*ai dati del rapporto IFEL 2007*), nella fascia dei Comuni da 5 mila abitanti fino a 60 mila abitanti si registra la più elevata autonomia finanziaria e tributaria, e le migliori performance nell'efficiente e razionale gestione delle risorse pubbliche con spese correnti e di funzionamento, a livello pro-capite, più basse rispetto agli altri Comuni.

Apripista naturale di una politica che superi l'attuale frammentazione e realizzi forme stabili di unioni, superando le resistenze di campanile alla realizzazione di forme aggregative definitive, possono essere le comunità montane che da oltre trent'anni amministrano con efficacia, e riconosciuta utilità da parte delle popolazioni, un consolidato modello di gestione associata.

Il DDL dovrebbe incentivare la creazione di un'**unica forma associativa sovracomunale** per i piccoli comuni (in montagna le Comunità montane), per la gestione delle funzioni comunali previste dall'applicazione dell'articolo 118 della Costituzione e coerente anche con il disposto dell'articolo 44 della Costituzione

che richiama la **specificità delle aree montane**, istituendo anche forme di incentivazione fiscale.

Nella ripartizione dei fondi perequativi a favore di Comuni, prevista dall'art. 11, comma 1, lett. d), del disegno di legge delega, la riserva relativa ad una particolare attenzione "alla presenza di zone montane" dovrebbe andare oltre e comprendere tutti i piccoli comuni con caratteristiche di marginalità.

Il DDL dovrebbe prevedere anche forme di premialità per enti che intendono dare vita ad unioni di comuni stabili per la gestione delle funzioni attribuite, anche attraverso forme di fiscalità di vantaggio, oltre a prevedere un fase transitoria che consenta agli enti di maturare il percorso aggregativo.