



DOCUMENTO

*Audizione presso le Commissioni Bilancio e Finanze della Camera dei
Deputati*

**Disegno di legge A.C. 2105
Delega al governo in materia di federalismo fiscale,
in attuazione dell'art. 119 della Costituzione**

Roma, 12 febbraio 2009

CONSIDERAZIONI GENERALI

Premessa

L'Unione delle Province d'Italia ribadisce la necessità di dare coerente e rapida attuazione all'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale, attraverso l'approvazione del disegno di legge delega oggi all'esame della Camera dei Deputati (AC 2105).

Abbiamo per questo apprezzato il metodo finora utilizzato dal Ministro Calderoli, che ha consentito un confronto approfondito con le Autonomie regionali e locali in Conferenza unificata e una discussione parlamentare nel Senato della Repubblica durante il quale sono state apportate diverse modifiche migliorative al testo inizialmente predisposto dal Governo.

L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione costituisce un passaggio rilevante per il Paese, poiché consente di costruire un sistema fondato sull'autonomia e sulla responsabilità di ogni livello di governo e rappresenta l'occasione per semplificare tutto il sistema fiscale italiano e rifondare un rapporto di fiducia tra i cittadini, le comunità territoriali e le istituzioni.

La legge sul federalismo fiscale, in quanto legge di delega al Governo, deve contenere principi e criteri direttivi precisi in grado di guidare il percorso di elaborazione e approvazione dei decreti legislativi attuativi. In questa fase, pertanto, riteniamo essenziale che occorra concentrare l'attenzione sui principi e sui criteri direttivi previsti nel testo, sui quali si articolerà il confronto puntuale di merito nella fase ulteriore di predisposizione ed emanazione dei decreti legislativi di attuazione della legge delega.

Federalismo fiscale e federalismo istituzionale

Siamo pienamente consapevoli che occorre procedere parallelamente all'adeguamento dell'assetto istituzionale del Paese ed abbiamo per questo sottolineato l'esigenza di garantire che le iniziative normative si inserissero armonicamente in un disegno complessivo di rafforzamento delle istituzioni territoriali e della loro capacità decisionale, attraverso la semplificazione dell'amministrazione pubblica, la chiara attribuzione delle funzioni ad ogni livello di governo, l'attribuzione dell'autonomia di entrata e di spesa, la riforma del sistema di concertazione, l'istituzione del Senato federale.

Per questi motivi ribadiamo che l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione deve marciare di pari passo con l'attuazione delle disposizioni del nuovo titolo V, parte II, della Costituzione sulle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, che costituiscono la premessa per realizzare un nuovo assetto istituzionale più ordinato e semplificato, in grado di garantire l'autonomia e la responsabilità nell'esercizio delle funzioni amministrative e nella gestione delle risorse finanziarie ad esse correlate.

Auspichiamo pertanto che il Governo avvii lo stesso metodo di confronto anche sulle disposizioni relative alla nuova Carta delle autonomie locali per consentire alla

Conferenza unificata e al Parlamento di discutere del complesso dei provvedimenti attuativi del titolo V, parte II, della Costituzione, in modo da offrire al Paese un disegno coerente di adeguamento degli assetti istituzionali.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Il confronto parlamentare nel Senato della Repubblica ha consentito di introdurre, nel testo del disegno di legge delega, la previsione di una Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che esprime parere sui decreti legislativi attuativi e verifica lo stato di attuazione di questa importante riforma.

Apprezziamo la scelta operata, anche in considerazione del riconoscimento della necessità di un raccordo con le autonomie territoriali, attraverso un Comitato consultivo composto da rappresentanti di Comuni, Province e Regioni, ma segnaliamo l'esigenza di prevedere nella norma le forme e le modalità attraverso le quali si concretizza il rapporto con le Autonomie territoriali.

In ogni caso, ribadiamo che sarebbe comunque più coerente procedere fin da subito all'istituzione della Commissione Bicamerale integrata dai rappresentanti di Regioni, Province e Comuni, in attuazione all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, quale sede politica naturale di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali nel Parlamento proprio sulla materia del federalismo fiscale e su tutte le altre materie in cui c'è una competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni.

La condivisione dei dati e l'armonizzazione dei sistemi contabili

Uno dei problemi sollevati nella discussione del provvedimento al Senato della Repubblica è il tema dei dati disponibili e delle informazioni da prendere in considerazione per avviare il federalismo fiscale.

La previsione di diverse sedi di raccordo di natura tecnica e politica, istituite direttamente con la legge delega, consente di stemperare il problema dell'attuale mancanza di un quadro di informazioni adeguato.

Il Senato della Repubblica ha inserito nel testo della delega alcune norme puntuali sull'armonizzazione dei principi e degli ordinamenti contabili di tutti i livelli di governo, senza la quale sarebbe difficilmente gestibile la condivisione dei dati e la realizzazione di un coerente sistema di federalismo fiscale. Occorre infatti una riforma del sistema della contabilità pubblica che consenta di definire una "nuova contabilità della Repubblica".

In questa prospettiva è auspicabile che si possano prevedere nel confronto parlamentare principi e criteri precisi per garantire l'acquisizione dei dati e delle informazioni necessarie per la scrittura dei decreti delegati e per l'effettivo avvio del federalismo fiscale. Riteniamo per questo che l'interlocutore privilegiato su cui incentrare la regia del processo di acquisizione dei dati non possa che essere la Commissione paritetica istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che dovrà consentire l'acquisizione e la condivisione dei dati finanziari di riferimento che provengono da diverse fonti (Eurostat, Istat, Banca d'Italia, RGS, ecc.).

L'esigenza di rafforzare il ruolo di coordinamento dello Stato con il federalismo fiscale

Il Senato della Repubblica ha inserito nel testo della delega alcune norme per il coordinamento dinamico della finanza pubblica, attraverso il "Patto di convergenza" previsto nell'ambito della legge finanziaria annuale, per consentire l'avvio coordinato del federalismo fiscale e assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti per ogni comparto.

Il sistema fiscale decentrato, per poter mantenere gli equilibri interni e soprattutto per non favorire processi che creino ulteriori 'asimmetrie' tra i territori, secondo il principio di solidarietà, deve necessariamente essere dotato di strutture centrali in grado di mantenere una coerente funzione di raccordo e gestione che sia rispondente alla nuova articolazione dei centri di spesa, così come disegnati nel federalismo fiscale.

Sui meccanismi di coordinamento sugli obiettivi di finanza pubblica, sull'utilizzo coordinato delle politiche fiscali da parte dei diversi livelli di governo, sulla partecipazione dei diversi enti alle attività di accertamento di competenza delle agenzie centrali, sull'attribuzione del patrimonio statale alle Regioni e agli enti locali, sarà fondamentale la condivisione di indirizzi e di strumenti di collaborazione nell'ambito della Conferenza unificata, quale sede di raccordo in cui si esplica la collaborazione istituzionale tra i diversi livelli di governo.

Il finanziamento integrale delle funzioni dei diversi livelli di governo

In via generale, l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione deve garantire l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, per "*finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*" attraverso le risorse che derivano da tributi propri, compartecipazioni, fondi perequativi.

Ciò significa che occorre superare l'attuale sistema di finanza derivata: gli attuali trasferimenti devono essere perciò trasformati in tributi e compartecipazioni statali e regionali per garantire l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite ad ogni livello di governo, salvo il ricorso alla perequazione.

Occorre ribadire che il processo di riforma in senso federale e di decentramento di competenze deve inserirsi in un quadro di compatibilità finanziaria per ciascun livello di governo, tenendo conto delle funzioni pubbliche effettivamente esercitate nella quantificazione delle spese da finanziare. Ciò vale sia per le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali, sia alle spese relative per il complesso delle funzioni pubbliche esercitate da ogni livello di governo.

La legge delega assegna al legislatore statale il compito di definire, nei decreti delegati, i tributi propri, le compartecipazioni e il sistema di perequazione che consentono ad ogni livello di governo il finanziamento delle sue funzioni istituzionali. Questo per avere un quadro unitario delle funzioni fondamentali e delle prestazioni che ogni livello di governo deve svolgere e garantire in tutto il Paese.

Allo stesso tempo, la legge delega prevede un ruolo del legislatore regionale per il finanziamento delle prestazioni ulteriori che esse e gli enti del loro territorio possono assicurare ai cittadini e alle imprese. Questo può avvenire attraverso la previsione nel

loro territorio di livelli di prestazione superiori rispetto a quelli previsti come essenziali dal legislatore nazionale, oppure attraverso il conferimento delle funzioni amministrative ai Comuni e alle Province che dovranno essere coperti attraverso il ricorso a tributi e compartecipazioni regionali.

Riteniamo che il testo contenga una disciplina sufficientemente equilibrata in ordine alle modalità di finanziamento delle funzioni di ogni livello di governo, con la previsione di entrate articolate in tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali, tributi legati ad esigenze specifiche dei singoli enti e rimessi alla loro autonomia quanto all'istituzione.

La semplificazione del sistema tributario

E' essenziale che i decreti attuativi rendano chiaro che l'intervento statale e regionale in materia fiscale non crei sovrapposizioni e ridondanze e sia coordinato proprio allo scopo di semplificare il sistema fiscale del Paese, con l'individuazione precisa dei cespiti tributari sui quali deve agire ogni livello di governo e la razionalizzazione del sistema dei tributi vigenti.

Ribadiamo l'esigenza di prevedere, nei decreti attuativi, tributi autonomi il più possibile connessi con la tipologia di funzioni esercitate, caratterizzati da un elevato grado di decentramento tributario, nell'ambito di una complessiva revisione delle finanza locale.

E' evidente che l'autonomia tributaria e il ricorso alle compartecipazioni deve consentire agli enti locali di far fronte al complesso delle funzioni pubbliche ad essi attribuite. Il passaggio da un sistema a finanza derivata fondato sui trasferimenti ad un sistema fondato sull'autonomia finanziaria vale sia per le funzioni attualmente finanziate dallo Stato, sia per le funzioni attualmente finanziate dalle Regioni.

L'obiettivo condiviso da parte di tutti i livelli di governo è quello consentire ad ogni istituzione di disporre delle risorse necessarie per l'esercizio delle sue funzioni in autonomia e responsabilità, in una prospettiva di riduzione degli oneri fiscali, di una maggiore trasparenza nel rapporto con i contribuenti e di valorizzazione degli elementi di virtuosità, attraverso il passaggio graduale dalla spesa storica ai fabbisogni standard.

La centralità della perequazione

La distinzione tra le funzioni fondamentali e le altre funzioni amministrative degli enti locali non tocca il sistema di finanziamento fondato sui tributi e sulle compartecipazioni, ma è finalizzata alla definizione del sistema di perequazione, per il quale si considerano inizialmente come spese riconducibili a funzioni fondamentali l'80% delle attuali spese di Comuni e Province.

Proprio relativamente al sistema di perequazione, segnaliamo la necessità di esplicitare meglio che il sistema di perequazione è su base nazionale e di tipo verticale. La regionalizzazione del fondo di perequazione deve pertanto essere prevista solo nel caso in cui ci sia uno specifico accordo tra la Regione e gli enti locali del territorio per una ripartizione del fondo diversa da quella prevista a livello nazionale. In mancanza di un accordo regionale è preferibile evitare un doppio passaggio di risorse, dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni agli enti locali, per somme già definite a livello nazionale.

In questa prospettiva, occorre valutare bene anche i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, per verificare quale è il loro contributo attuale ai saldi di finanza pubblica e poter attuare i principi di concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà definiti nell'art. 25 della legge delega.

Le norme ordinamentali su Città metropolitane e Roma capitale

Le considerazioni conclusive riguardano le norme di carattere ordinamentale su Roma capitale e sulle Città metropolitane che sono state inserite nel disegno di legge delega dal Senato della Repubblica e che avevamo auspicato fossero invece inserite nell'ambito dei provvedimenti relativi alla nuova Carta delle autonomie locali, sede naturale nella quale procedere all'attuazione delle disposizioni di carattere istituzionale del nuovo titolo, parte II, della Costituzione.

Prendendo atto responsabilmente della scelta operata dal Senato della Repubblica, l'UPI ribadisce la necessità di portare a compimento il percorso avviato dalla legge 142/90 che ha trovato un esplicito riconoscimento nell'art. 114 della Costituzione delle Città metropolitane. Occorre fare una scelta di grande semplificazione istituzionale che porti celermente all'istituzione delle Città metropolitane nei territori che richiedano un governo integrato delle aree metropolitane, con il conseguente superamento delle Province e dei Comuni capoluogo di queste aree.

In questa prospettiva, occorre segnalare che l'approvazione di una disposizione transitoria sul percorso di istituzione delle Città metropolitane (art. 22) deve comprendere tutte le aree attualmente previste nel Testo unico degli enti locali, per consentire in tutte le aree metropolitane, in cui si riscontri il necessario consenso, di attivare il processo di istituzione della Città metropolitana.

Occorre, pertanto, prevedere anche per Roma, come per le altre aree metropolitane previste dall'attuale TU degli enti locali, un percorso di istituzione della Città metropolitana, attraverso una disposizione specifica che renda praticabile anche nell'area metropolitana di Roma la possibilità di avvio del percorso di istituzione della Città metropolitana. La norma su Roma capitale (art. 23) prevede, infatti, una disciplina transitoria della Capitale in attesa dell'approvazione di una disciplina organica sulle Città metropolitane, ma non individua uno specifico percorso per l'istituzione della Città metropolitana di Roma capitale.

L'Unione delle Province d'Italia ritiene, infine, che occorra prevedere un meccanismo di istituzione delle Città metropolitane che dia certezza e porti veramente a conclusione il percorso avviato se c'è il consenso nel territorio attraverso una legge che disciplini in modo organico il sistema elettorale, le funzioni, e gli organi di governo di ciascuna Città metropolitana, in considerazione delle specificità territoriali e in attuazione del principio di differenziazione previsto dalla Costituzione.

EMENDAMENTI

All'art. 2, comma 2, lettera p), punto 1: dopo le parole “regionali e ” aggiungere la parola “**anche**”;

All'art. 2, comma 2, lettera p), punto 2: dopo le parole “propria autonomia” aggiungere le seguenti “**con riferimento ai tributi di cui al punto 1**”.

Motivazione:

Si intende precisare che la facoltà di istituire tributi locali è sia del legislatore statale che regionale, esercitabile nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica.

All'art. 11, comma 1, lettera b): dopo le parole “gettito di tributi” eliminare le parole “**e regionali**”.

Motivazione:

Tale eliminazione risulta indispensabile per allineare le previsioni contenute nell'articolo 20 con tale disposizione.

All' art. 12, comma 1, lettera l) dopo le parole “ai comuni” aggiungere le parole “**e alle province**”.

Motivazione:

I meccanismi di premialità per gli enti virtuosi nel patto di stabilità non possono riguardare solo i Comuni ma devono essere estesi anche alle Province.

All'art. 13, comma 1, let. h) riformulare l'intera lettera nel seguente modo:

“i fondi istituiti nel bilancio delle Regioni, ai sensi del comma 1 lettera a), sono alimentati dal fondo perequativo dello Stato solo se si realizzano gli accordi e le intese previste dalla lettera f) nelle singole Regioni. Se non si realizzano le condizioni di cui alla lettera f) i finanziamenti perequativi sono erogati direttamente dallo Stato ai singoli enti. Qualora invece si realizzino nelle singole Regioni le condizioni di cui alla lettera f) i fondi ricevuti sono trasferiti agli enti di competenza entro trenta giorni dal loro ricevimento dalla singola Regione. Nel caso in cui la Regione non ottemperi nei termini previsti, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.”

Motivazione:

Occorre correggere la disciplina in materia di perequazione delle Autonomie locali, riconoscendo un ruolo regionale laddove e solo quando si realizzino le intese finalizzate ad un diversa distribuzione della ripartizione statale, in assenza di intese i finanziamenti perequativi sono direttamente erogati dallo Stato. Senza questa correzione il passaggio degli stanziamenti previsti a titolo perequativo dallo Stato per i singoli enti locali risulta incomprensibile, un fattore di complicazione della gestione ed erogazione finanziaria, in chiara contraddizione con i principi generali enunciati dall'articolo 2.

All'art. 20, comma 1, lettera d), numero 3, sostituire le parole “si prendono a riferimento gli ultimi bilanci certificati” con le parole “**si prende a riferimento l'ultimo bilancio certificato**”.

Motivazione:

Occorre rendere coerente questa formulazione con quella prevista nel successivo comma 3, lettera a) dello stesso articolo.

All'art. 22, comma 5, sostituire l'intero comma con il seguente

“Successivamente al referendum di cui alla lettera d) del comma 3, ai sensi del comma 1, ciascuna città metropolitana è istituita con una legge che disciplina in modo organico il sistema elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali, tenendo conto delle specificità territoriali secondo il principio di differenziazione”.

Di conseguenza:

Sopprimere i commi 9 e 10.

Motivazione:

Occorre prevedere un meccanismo di istituzione delle Città metropolitane che dia certezza e porti a conclusione il percorso avviato in base al presente articolo, tenendo conto delle peculiarità di ogni area metropolitana e della difficoltà di approvare una disciplina generale uniforme per tutte le Città metropolitane che contrasterebbe con il principio costituzionale della differenziazione. Conseguentemente occorre eliminare le disposizioni dei commi 9 e 1° relative alle funzioni delle Città metropolitane.

Alla fine dell'art. 22, aggiungere il seguente comma:

“Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 23 della presente legge, per l'istituzione della città metropolitana di Roma capitale si applicano le disposizioni del presente articolo. La proposta di istituzione spetta:

- a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;**
- b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 50% dei comuni della provincia;**
- c) alla provincia congiuntamente ad almeno il 50% dei comuni della provincia.”**

Motivazione:

La disposizione nasce dalla necessità di prevedere anche per Roma, come per le altre aree metropolitane previste dall'attuale TU degli enti locali un percorso di istituzione della Città metropolitana che tenga conto di quanto disposto nel successivo art. 23, commi 1 e 9 su Roma capitale. Una previsione specifica è necessaria per rendere praticabile anche nell'area metropolitana di Roma la possibilità di avvio del percorso di istituzione con l'iniziativa differenziata secondo le tre modalità previste dalle lettere a), b) e c) del comma 2, o attraverso l'intesa tra il comune capoluogo e la provincia, o attraverso l'iniziativa del comune capoluogo o attraverso l'iniziativa della provincia.