



22 febbraio 2011

Nota per audizione Commissione Bicamerale per il Federalismo Fiscale

**Lo stato dell'arte dell'attuazione della
legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale:
n. 42/09**

Dall'entrata in vigore della legge delega n.42/09 sono stati emanati otto decreti legislativi attuativi:

- *Roma Capitale – Dlgs 156/10*
- *Federalismo Demaniale – Dlgs 85/10*
- *Fabbisogno Standard per gli enti locali – Dlgs 216/10*
- *Autonomia di entrata di Regioni e Province – Dlgs 68/11*
- *Federalismo Municipale – Dlgs 23/11*
- *Risorse aggiuntive e Interventi speciali – Dlgs 88/11*
- *Premi e Sanzioni -Dlgs. 149/11*
- *Armonizzazione sistemi contabili e schemi di bilancio di Regioni ed enti locali – Dlgs 118/11*

E' utile ricordare la proroga dei termini per l'adozione dei decreti legislativi attuativi dell'art. 2 della legge n.42/09 (scaduta il 21 novembre 2011) operata con la legge n. 85/11.

Inoltre il Governo ha approvato, in esame preliminare

- *Disposizioni integrative e correttive in materia di federalismo municipale e provinciale, nonché di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'art. 2, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (24 ottobre 2011-mai portato in CU)*
- *Ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma Capitale (21 novembre 2011-acquisita intesa in CU lo scorso 19 gennaio)*

CONSIDERAZIONI GENERALI

La legge delega n. 42/09 è stata una legge condivisa nella sua impostazione, ancora valida e coerente con l'art. 119 Cost, poiché formalmente istituisce un corretto sistema di azioni di coordinamento dell'intero sistema della finanza pubblica, affinché se ne possano condividere i contenuti e la visione generale, attraverso il passaggio in organismi tecnici come la Copaff, e politici, come la Commissione bicamerale, oltre alle previste intese in Conferenza Unificata, nonché attraverso l'istituzione della Conferenza Permanente per la finanza pubblica.

Occorre però rilevare preliminarmente che negli ultimi mesi il processo attuativo ha segnatamente perso la caratteristica di processo partecipato, anche perché a partire dal decreto legge n.78/10 sono intervenute, come è noto, altre tre pesanti manovre economiche che hanno minato dalle fondamenta il federalismo fiscale, ritenuto ormai di fatto inattuabile.

Basti pensare che nel triennio 2011/2013 al comparto delle Province è stato richiesto uno sforzo finanziario di oltre 5,4 miliardi di euro.

Il taglio dei trasferimenti erariali operato nell'anno 2010 per gli anni 2011-2012 inficia profondamente l'attuazione del federalismo fiscale: - 300 milioni per l'anno 2011 e 500 per gli anni 2012 e seguenti, per una riduzione complessiva di risorse disponibili per le Province di quasi il 40%; a ciò vanno ad aggiungersi le tre recenti manovre finanziarie (decreto legge n.98/11, decreto legge n.138/11 e decreto legge 201/11) che si sono mostrate fin da subito assai pesanti in ordine al carico di risanamento posto in capo al sistema territoriale e locale, di fatto intaccando il già delicato quadro finanziario delle regioni e degli enti locali.

Si ricorda a tale proposito che la spesa per investimenti delle Province ha già segnalato, negli ultimi anni, una gravosa contrazione, con tutte le conseguenze che questo comporta sull'economia territoriale e sul sistema imprenditoriale. Su tale negatività anche la Corte dei Conti è tornata più volte nelle sue Relazioni al Parlamento, ricordando che nel triennio le Province hanno contratto del 23% le risorse per investimenti.

Le manovre, che di fatto si sono realizzate con tagli lineari e aggravii sugli obiettivi del patto di stabilità, senza provvedere alle necessarie diversificazioni in ordine alle caratteristiche degli enti, devono necessariamente essere oggetto di riflessione e rimodulazione, da operare al più presto con il prossimo provvedimento per lo sviluppo: si dovrà fare in modo che la manovra pesi diversamente secondo adeguati criteri di valutazione delle situazioni; l'UPI ha già indicato alcuni possibili percorsi di riforma del patto di stabilità affinché il rigore dei conti pubblici possa efficacemente coniugarsi con la necessaria prospettiva di sviluppo.

Infine, ulteriore elemento di forte perplessità appare l'ingente numero di atti secondari di attuazione ad oggi contenuti nei diversi decreti legislativi emanati (oltre 60), che evidentemente rischiano di complicare, in prospettiva, il percorso attuativo

A fronte di ciò dunque la legge 42/09 nel corso degli ultimi mesi, ha fatto emergere questioni che meritano oggi più che mai adeguati approfondimenti, poiché si interrela in maniera assolutamente stringente con l'attuale contesto finanziario, che sconta innanzitutto un quadro internazionale e nazionale estremamente delicato. Ma soprattutto, per quanto in particolare riguarda le Province,

viene “intercettato” dalla riforma definita dall’art. 23 del decreto legge n.201/11 che “svuota” le funzioni delle Province e le relega ad organismi di secondo livello.

Ciò non potrà non comportare pesanti effetti sul sistema finanziario complessivo del federalismo fiscale, in una direzione e secondo modalità ad oggi ancora del tutto incerte, poichè incerto è ancora il quadro progettuale che Governo e Parlamento dimostrano di avere rispetto al riassetto complessivo delle istituzioni locali.

ELEMENTI DI CRITICITA’

- Riforma fiscale e federalismo fiscale: la preannunciata riforma fiscale andrà direttamente ad incidere sul nuovo contesto di riferimento e i rispettivi nuovi tributi così come disegnati per regioni, province e comuni. Non si comprende come due importanti riforme di tale portata, possano camminare su binari paralleli senza invece integrarsi e coordinarsi come è invece necessario che avvenga; occorre ricondurre ad univocità i due percorsi normativi, a partire dal disegno di legge ovvero dal decreto legge che il Governo si appresta a varare in questi giorni.
- Regioni a statuto speciale: il federalismo fiscale nasce con un profondo peccato d’origine che è quello relativo alla sua applicazione nelle Regioni a statuto Speciale. Non esiste solo un più generale problema di uniformità e omogeneità di assetto tributario sull’intero territorio nazionale, ma si avverte l’esigenza di far partecipare gli enti locali di quelle regioni anche al processo di costruzione dei fabbisogni standard e nel nuovo assetto tributario come individuato dai decreti legislativi sul federalismo comunale e provinciale. Occorre immediatamente procedere a meccanismi di allineamento delle norme;
- Il federalismo demaniale, fin dai primissimi schemi di dPCM (c.d. black list e white list) ha chiaramente mostrato le difficoltà applicative, che rischiano di alimentare confusione ed indeterminatezza in ordine ai beni trasferibili e gli oneri ad essi connessi; allo stato attuale questa parte del federalismo appare inattuabile anche alla luce della necessità di conciliare il processo di attribuzione demaniale agli enti locali con le numerose volte annunciate azioni di dismissioni di patrimonio pubblico.
- I fabbisogni standard: le Province, attraverso l’UPI, hanno collaborato fattivamente con Sose Spa negli ultimi 12/18 mesi per la predisposizione degli strumenti informativi necessari alla predisposizione dei fabbisogni standard. In questo senso occorre sottolineare che la proposta di riordino delle Province non potrà che rendere inutilizzabile tale lavoro, poiché se si intende ricollocare le attuali funzioni provinciali ad altri livelli di governo, è bene sapere che occorrerà che Sose spa rinnovi completamente il lavoro fin qui fatto, poiché verrà meno il contesto amministrativo, economico e territoriale di riferimento, su cui i fabbisogni standard delle prime due funzioni provinciali sono stati realizzati, mettendo altresì a rischio il lavoro preparatorio per le successive due funzioni fondamentali provinciali già realizzato nel corso dei mesi di ottobre/dicembre 2011.
- Roma capitale: lo spaccettamento dell’attuazione della delega prevista dall’art. 24 della legge 42/09 in più provvedimenti normativi e con il rinvio sia alla legge statale, sia alla legge regionale, pone grossi problemi di coordinamento con l’art. 114 della Costituzione che rinvia alla legge dello Stato per disciplinare l’ordinamento della Capitale, nei limiti

previsti dalla competenza legislativa statale. L'art. 24 della legge 42/09 inserisce la disciplina di Roma capitale nella prospettiva della istituzione della Città metropolitana di Roma. Per questi motivi, occorre verificare se le forme di raccordo istituzionale previste nello schema di decreto legislativo tra Stato, Regione, Provincia e Comune siano adeguate rispetto agli scopi di coordinamento come previsto dal comma 6 art. 24 legge 42/09. In questa prospettiva occorre altresì esprimere già nel testo del decreto legislativo una formale specificazione che i poteri "conferiti" a Roma Capitale saranno a loro volta trasferiti alla Città metropolitana di Roma Capitale (quale ente territoriale che includerà il Comune di Roma e gli altri Comuni della Provincia) in vista del completamento dell'iter di attuazione dell'art. 114 della Costituzione con l'istituzione della Città metropolitana di Roma Capitale, come previsto dalla legge n. 42 del 2009 (artt. 23 e 24).

CONCLUSIONI

Occorre procedere speditamente all'avvio dei lavori della Conferenza permanente per la finanza pubblica, costituita formalmente solo da pochi giorni, ma non ancora insediata. Ai sensi di quanto previsto dall'art. 5 della legge n.42/09 e di quanto statuito dall'art. 33 del dlgs 68/11, la Conferenza infatti si dovrà configurare quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica per tutti i livelli di governo. Proprio nell'approssimarsi della nuova, importante ed auspicabile fase di rilancio dell'economia nazionale, occorre stringere i tempi per la sua istituzione, poiché sarà in quella sede che si dovranno approfondire nel merito il riparto gli obiettivi di finanza pubblica per sottosectore istituzionale, e dunque si configura quale sede istituzionale fondamentale per garantire un equilibrato e coerente contributo al risanamento della finanza pubblica.

Sono proprio queste, infatti, le finalità cui dovrà lavorare la Conferenza Permanente per la finanza pubblica, istituita dal decreto legislativo n. 68/11 ma ancora neanche insediata. Doveva già da tempo rappresentare luogo prediletto per la costruzione del federalismo stesso, ma ad oggi ancora si registra la sua assenza, mentre i decreti attuativi sono stati emanati senza il necessario e dovuto grado di concertazione col territorio.

Ciò che infatti fa emergere forte contrarietà è la completa assenza di coinvolgimento nell'azione del Governo degli ultimi mesi, del sistema delle Regioni e degli enti locali rispetto a provvedimenti cruciali per l'economia del Paese: le misure per lo sviluppo non possono prescindere da una azione ed un approfondimento sinergico di tutti i livelli di governo, poiché è proprio riportando al centro i territori che si possono individuare le potenzialità di crescita del Paese.

In questo senso si ritiene inaccettabile l'approvazione, senza alcuna seppure minima consultazione anche informale, di un progetto di riforma fiscale e/o di altri provvedimenti che intaccano il sistema tributario provinciale. Ciò riporta prepotentemente alla ribalta il più volte citato problema della condivisione del percorso attuativo del federalismo fiscale.