



GRUPPO PD DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER IL FEDERALISMO FISCALE

PROMEMORIA RELATIVO ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 42/09

L'articolo 3, comma 5, lettera *c*) della legge prevede che la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale “.....sulla base dell'attività conoscitiva svolta, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2”. L'esercizio di questa facoltà è essenziale per affermare un ruolo attivo del Parlamento nel processo di attuazione del federalismo fiscale.

L'attuazione piena e coerente della legge 42/09, a cui il PD si richiama, richiede che i decreti legislativi affrontino tutti i seguenti temi:

1. Patrimonio di regioni ed enti locali

- ***federalismo demaniale***. Lo schema di dls sottoposto al parere della Commissione non affronta il tema generale di un miglioramento dell'uso del patrimonio pubblico esistente, legato “alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali” (articolo 19, comma 1, lettera *a*) della legge). Esso si limita a introdurre una procedura per la devoluzione di immobili statali a regioni ed enti locali che sembra finalizzata unicamente alla loro successiva dismissione.

2. Entrate degli enti locali

- ***sistema dei tributi locali***. Uno degli aspetti fondamentali del federalismo fiscale è la valorizzazione dell'autonomia impositiva degli enti locali, oggi mortificata dal blocco dell'addizionale IRPEF e dalla sostituzione del gettito ICI prima casa con i trasferimenti. Va inoltre considerato il complesso del loro quadro finanziario, contrassegnato da un impianto centralistico e da una forte criticità soprattutto per gli effetti negativi del Patto di stabilità interno, oggetto di reiterate e motivate proteste da parte delle associazioni delle autonomie. I principali adempimenti riguardano: il sistema tributario dei comuni (articolo 12, comma 1, lettera *b*), lettera *d*), lettera *f*), lettera *h*) e lettera *i*) della legge), il sistema tributario delle province (articolo 12, comma 1, lettera *c*), lettera *e*), lettera *h*) e lettera *i*) della legge) e il sistema tributario delle città metropolitane (articolo 15 della legge).
- ***sistema delle partecipazioni e dei fondi perequativi per gli enti locali***. Al fine di attuare ciò che prevede l'articolo 2, comma 2, lettera *e*) della legge (“.....le risorse derivanti dai

tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni attribuite”), di garantire il finanziamento integrale delle spese relative alle funzioni fondamentali degli enti locali in base ai fabbisogni *standard* (articolo 11, comma 1, lettera *b*) della legge) e di assicurare il finanziamento delle spese relative alle altre funzioni (articolo 11, comma 1, lettera *c*) della legge), i principali adempimenti riguardano: il sistema delle compartecipazioni locali (articolo 12, comma 1, lettera *b*) e *c*) della legge), l’entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali (articolo 13 della legge) e la possibilità per le regioni di differenziare il riparto dei fondi perequativi degli enti locali appartenenti al proprio territorio (articolo 13, comma 1, lettera *g*) della legge).

- ***adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, dei territori montani e delle isole minori.*** L’articolo 11, comma 1, lettera *g*) della legge introduce questo principio tra quelli che dovranno essere tradotti in decreti legislativi per il finanziamento degli enti locali.

3. Quadro finanziario, livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard, armonizzazione dei bilanci pubblici

- ***quadro finanziario complessivo.*** E’ essenziale per iniziare seriamente ad attuare la legge ed è stato richiesto più volte senza risultato nel corso del dibattito parlamentare. Il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere, entro il 30 giugno 2010, una relazione concernente “il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, con l’indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse (articolo 2, comma 6 della legge).
- ***livelli essenziali delle prestazioni.*** L’articolo 20, comma 2 della legge prevede che: “La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale”. E’ quindi preliminarmente necessario procedere ad una ricognizione dei *lea* e dei *lep* stabiliti da leggi statali. Il punto è fondamentale, perché senza aver stabilito i *lep* non è possibile calcolare i costi e i fabbisogni standard, e se questi non vengono fissati in maniera adeguata ma “minima” l’intero impianto della legge 42/09 ne risulta irrimediabilmente vanificato. La legge infatti è basata sulla graduale convergenza verso livelli adeguati di *welfare* di cittadinanza sull’intero territorio nazionale nei servizi essenziali e nelle funzioni fondamentali (articolo 117, comma 2, lettera *m*) e lettera *p*) della Costituzione), da conseguire attraverso risparmi ottenuti sostituendo il criterio della spesa storica con quello del fabbisogno *standard*, e con il finanziamento dei servizi ulteriori facendo ricorso allo sforzo fiscale locale.
- ***valutazione dei costi e fabbisogni standard.*** I costi *standard* sono un’importante innovazione (articolo 2, comma 2, lettere *f*) e *m*) della legge). Fino ad oggi gli amministratori locali e regionali non si sono dovuti confrontare con riferimenti ottimali di organizzazione e costo dei servizi, fatta salva l’esperienza iniziata nella sanità con il “Patto per la salute” dell’estate 2006 e incardinata poi nelle procedure di valutazione della spesa sanitaria definite nella legge finanziaria per il 2010. Occorre partire dagli studi sulla valutazione dei costi nei principali servizi pubblici (sanità, trasporti, assistenza, istruzione,

servizi comunali di prossimità, ecc.) e confrontare le esperienze straniere in materia di standardizzazione della spesa.

- **sistema premiante e sanzionatorio.** La legge stabilisce, all'articolo 2, comma 2, lettera z), e all'articolo 17, comma 1, lettera e), l'introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti virtuosi, e di un sistema sanzionatorio nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, che può giungere fino alla ineleggibilità degli amministratori che abbiano provocato il dissesto nelle finanze locali e regionali. Può essere uno strumento importante per incentivare comportamenti rispettosi dell'equilibrio delle finanze pubbliche a tutti i livelli.
- **gestione della fase transitoria.** La legge prevede un periodo di transizione dalla spesa storica ai fabbisogni *standard* della durata di cinque anni (articolo 20, comma 1, e articolo 21) che si accompagna al Patto di convergenza verso gli obiettivi di servizio previsto dall'articolo 18. E' essenziale che i decreti delegati definiscano le modalità di regolazione degli aspetti dinamici del sistema di finanziamento e perequazione di regioni e comuni nella fase transitoria, per stabilire le regole di aggiustamento da applicare, visto non vi è alcuna garanzia che dopo il primo anno di attuazione l'evoluzione dei fabbisogni sia allineata con quella delle fonti di entrata.
- **regionalizzazione dei vincoli del Patto di stabilità interno.** L'articolo 17, comma 1, lettera c) della legge stabilisce che le regioni, previa assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni. L'attuazione di questa norma può consentire di rendere più flessibile il Patto di stabilità interno su base territoriale.
- **armonizzazione dei bilanci pubblici.** L'articolo 2, comma 6, lettera b) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ("Legge di contabilità e finanza pubblica") ha sostituito la precedente lettera h) del comma 2 dell'articolo 2 della legge. La nuova lettera h) stabilisce in forma diversa lo stesso principio fondamentale contenuto precedentemente nella legge, cioè che attraverso i decreti legislativi si garantisca l'esigenza di assicurare regole contabili uniformi tra i diversi livelli di governo.
- **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.** I decreti legislativi devono prevedere l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui la Commissione tecnica paritetica di cui all'articolo 4 svolgerà le funzioni di segreteria tecnica (articolo 5 della legge).

4. Entrate delle regioni

- **sistema dei tributi regionali.** L'altro aspetto fondamentale dell'autonomia impositiva degli enti territoriali riguarda le regioni, che dovranno anch'esse essere dotate di un'adeguata manovrabilità dei loro tributi. I principali adempimenti relativi ai tributi delle regioni sono contenuti nell'articolo 7 della legge.

- **sistema delle partecipazioni e dei fondi perequativi per le regioni.** Anche per le regioni vale quanto stabilito dall'articolo 2, comma 1, lettera *e*) della legge relativo al finanziamento integrale del normale esercizio delle funzioni attribuite. L'articolo 8, comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*) della legge stabilisce il finanziamento integrale delle spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni in base ai fabbisogni *standard* e assicura il finanziamento delle altre spese. I principali adempimenti riguardano: il sistema delle partecipazioni regionali (articolo 7, comma 1, lettera *a*) e lettera *d*) della legge), le modalità di esercizio delle competenze legislative regionali e i loro mezzi di finanziamento (articolo 8 della legge), l'entità e il riparto del fondo perequativo per le regioni (articolo 9) e il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni (articolo 10 della legge).
- **fiscalità di sviluppo.** Per le aree sottoutilizzate, l'articolo 2, comma 2, lettera *mm*) della legge prevede l'individuazione di forme di fiscalità di sviluppo, in conformità con il diritto comunitario, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa. Si tratta di un tema di gran rilevanza, a lungo dibattuto, che può giungere così a una sua compiuta definizione.
- **contrasto dell'evasione fiscale.** La legge prevede (articolo 2, comma 2, lettera *d*) e articolo 26) forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale. Se opportunamente attuata può essere una disposizione fondamentale nella lotta all'evasione fiscale.

5. Risorse aggiuntive e interventi speciali, perequazione infrastrutturale

- **interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.** Si tratta delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali che lo Stato destina a determinati comuni, province, città metropolitane e regioni "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" (art. 119, quinto comma della Costituzione). Gli adempimenti sono previsti dall'articolo 16 della legge.
- **interventi speciali a favore della montagna.** La tutela costituzionale della montagna prevista dall'art. 44 della Costituzione ("La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane") può trovare attuazione con l'articolo 16 della legge, il quale prevede i territori montani come specifica realtà territoriale da considerare per gli interventi speciali e le risorse aggiuntive.
- **perequazione infrastrutturale.** Al fine di recuperare il deficit infrastrutturale tra le varie parti del Paese, l'articolo 22 della legge prevede prima una ricognizione della situazione, poi azioni finalizzate nell'ambito delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Si tratta di un aspetto essenziale del percorso di convergenza verso una dotazione adeguata di servizi sull'intero territorio nazionale.

6. Finanziamento funzioni amministrative e Roma capitale

- **finanziamento delle funzioni amministrative trasferite in base all'articolo 118 della Costituzione.** E' prevista (articolo 8, comma 1, lettera *i*); articolo 11, comma 1, lettera *d*); articolo 21, comma 1, lettera *a*) della legge) l'individuazione di adeguate forme di finanziamento per le funzioni trasferite a regioni ed enti locali in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza previsti dall'articolo 118 della Costituzione. L'attuazione di questa norma costituzionale, che deve avvenire attraverso la Carta delle autonomie locali, può produrre un effetto di forte semplificazione e avvicinamento ai cittadini dell'esercizio delle più importanti funzioni pubbliche.
- **Roma capitale.** L'articolo 24 della legge stabilisce norme transitorie, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, per l'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale. Il processo descritto da tale articolo prende avvio con i decreti legislativi previsti dal comma 5.

L'attuazione della legge 42/09 richiede anche che, con altri provvedimenti legislativi o regolamentari, vengano affrontati tutti i seguenti temi:

- **Carta delle autonomie locali.** La sollecita approvazione della Carta delle autonomie locali può produrre forti semplificazioni e risparmi, oltre che con l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, anche attraverso l'introduzione del principio dell'unicità dello svolgimento di una funzione pubblica ad un determinato livello istituzionale, la soppressione degli enti intermedi tra Stato, regioni ed enti locali e la concentrazione presso gli UTG (Uffici Territoriali di Governo) delle funzioni attualmente svolte dalle sedi decentrate dei Ministeri centrali, anche al fine di attribuirle a regioni ed enti locali.
- **città metropolitane.** L'articolo 23 della legge stabilisce la norma transitoria, fino all'approvazione della Carta delle autonomie locali, per la prima istituzione delle Città Metropolitane nelle aree in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Per renderla operativa è necessario l'adozione del Regolamento, previsto dal comma 5 della legge, per l'indizione e lo svolgimento del *referendum*.
- **ulteriori forme di autonomia per le regioni.** L'articolo 116, terzo comma della Costituzione prevede che possano essere attribuite alle regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e alcune materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo. Per assicurare il loro finanziamento, l'articolo 14 della legge prevede che l'assegnazione delle relative risorse deve avvenire con la legge con cui si attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni.
- **patto di convergenza.** L'articolo 10, comma 2, lettera *f*) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ("Legge di contabilità e finanza pubblica") stabilisce che la Decisione di finanza pubblica, da presentare entro il 15 settembre di ogni anno, deve contenere il Patto di convergenza introdotto dall'articolo 18 della legge e richiamato anche all'articolo 2, comma 2, lettera *f*). Il Patto deve prevedere "norme di coordinamento dinamico della finanza

pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo" e "un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali". Si tratta dello strumento di finanza pubblica previsto per adeguare progressivamente l'offerta di servizi ad un livello adeguato nei diversi territori che registrano posizioni di partenza molto differenti tra di loro. La definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni locali e regionali è una questione cruciale che richiede un'adeguata valutazione metodologica.

- ***limite massimo della pressione fiscale e suo riparto tra i diversi livelli di governo.*** In base all'articolo 28, comma 2, lettera *b*) della legge, ripreso dall'articolo 10, comma 2, lettera *b*) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, la Decisione di finanza pubblica dovrà contenere, su base triennale, il limite massimo della pressione fiscale e il suo riparto tra i diversi livelli di governo, stabiliti anche attraverso la definizione dei saldi di finanza pubblica, in modo tale che, senza produrre aumenti della pressione fiscale complessiva oltre i limiti stabiliti, si possa esercitare l'autonomia tributaria di regioni ed enti locali. La questione è affrontata anche dall'articolo 2, comma 2, lettera *ee*) della legge ("riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali").
- ***coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.*** L'articolo 27, comma 1 della legge stabilisce che entro il termine dei ventiquattro mesi fissato per l'emanazione dei decreti legislativi, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano "concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivati, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti.....secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *m*)". A questo fine presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano è istituito un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma.

Roma, 5 maggio 2010