

1. INTRODUZIONE

1.1 Un incerto quadro evolutivo

Con la seconda relazione semestrale della XVII legislatura, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale prosegue nella sintesi dell'attività di verifica e controllo sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione a distanza di quasi sei anni dall'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009.

Nel periodo trascorso dalla prima relazione semestrale è venuto in primo luogo a scadenza il termine ultimo per l'esercizio della delega e, in particolare, per l'adozione degli ultimi decreti legislativi correttivi previsti dalla legge n. 42.

Tuttavia è evidente che la Commissione è chiamata a effettuare una ricognizione a più ampio raggio delle politiche, legislative e non, concernenti l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali, dei rapporti con lo Stato; una ricognizione che sia in grado di affrancarsi da una lettura di breve termine dei singoli interventi legislativi e amministrativi per operare una valutazione di maggior respiro.

La maggior parte degli interventi relativi al federalismo fiscale, già in concomitanza con l'esercizio della delega legislativa, hanno assunto un carattere derogatorio rispetto ai principi contenuti nella legge delega, a partire dai tagli delle risorse oggetto di fiscalizzazione. La crisi economica e finanziaria ha infatti imposto una serie di misure fortemente ispirate da esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento dell'autonomia degli enti territoriali.

In questo modo, indipendentemente da quanto previsto dalla legge n. 42, si è protratta (e tuttora si protrae) una lunga fase transitoria che impedisce il pieno dispiegamento dei principi costituzionali e favorisce l'adozione di provvedimenti contingenti, legittimati proprio dalle eccezionali circostanze in cui versano l'economia nel suo complesso e le finanze pubbliche.

Tuttavia, sussiste così il rischio che la piena attuazione dei principi costituzionali fissati dall'articolo 119 venga differita, posposta, se non

addirittura impedita. L'eccezione, data dall'emergenza finanziaria, tende a trasformarsi in regola.

La stessa Corte costituzionale ha infatti riconosciuto in più occasioni il protrarsi della fase transitoria, tanto da legittimare ancora forme di finanza derivata – ad esempio per le spese concernenti il trasporto pubblico locale (sentenza n. 273 del 2013) – come portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale. Il modello costituzionale di autonomia finanziaria deve in buona parte essere ancora realizzato.

Tutto questo ha ulteriormente portato a una moltiplicazione e reiterazione di provvedimenti dettati dall'urgenza del momento che, a loro volta, favoriscono la volatilità e instabilità della normazione, consolidando le difficoltà di una organica considerazione delle finanze degli enti territoriali. Anzi, non sempre alla rapidità della decisione corrisponde la stabilità dei suoi effetti.

L'assetto finanziario degli enti richiederebbe invece una stabilizzazione e un consolidamento nel tempo, in grado di individuare un punto di equilibrio tra due profili: il coordinamento, da un lato, e l'autonomia, dall'altro. Basti considerare la complessa vicenda che ha caratterizzato l'applicazione della IMU agricola, con riflessi non positivi sulla stabilità finanziaria dei comuni interessati e soprattutto sulla certezza dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini.

In questa cornice si colloca anche il quadro evolutivo delle riforme istituzionali, che impongono una riconsiderazione di sistema del rapporto tra Stato centrale e autonomie territoriali.

Ad esempio, il nuovo disegno istituzionale delle province a seguito della legge n. 56 del 2014 richiede, anche dal punto di vista legislativo, di rivederne funzioni e relativo finanziamento. Insieme, richiede un'attenta revisione del ruolo della pubblica amministrazione locale quale titolare di pubbliche funzioni e centro di spesa.

Eppure, non mancano aspetti che rivelano, sebbene limitatamente, un filo di continuità tra i principi della legge n. 42 e i successivi sviluppi legislativi.

Basti considerare a tal fine il ruolo rivestito dalla concreta attuazione dei fabbisogni standard, quale strumento di promozione di una pubblica amministrazione più efficiente e quale mezzo per affermare la trasparenza dei comportamenti amministrativi e la responsabilità effettiva dinanzi ai cittadini.

Nella stessa direzione può essere considerata la recente adozione del decreto concernente le capacità fiscali standard.

Analogamente, con l'aggiornamento e la modifica dei sistemi contabili degli enti locali e con la loro armonizzazione è stato dato avvio a un processo che è diretto, non senza aspetti problematici, a rafforzare la trasparenza e la confrontabilità dei bilanci pubblici e, dunque, dell'utilizzazione delle risorse da parte, ancora una volta, della pubblica amministrazione.

Rimane sullo sfondo uno snodo ancora incerto, che investe le prospettive stesse del nostro sistema finanziario e istituzionale. Si tratta del ruolo e del riconoscimento che si intende assicurare alle autonomie territoriali nel nostro ordinamento costituzionale, sia sotto il profilo legislativo sia sotto quello amministrativo.

1.2 L'attività consultiva e conoscitiva della Commissione: i temi principali.

Questi aspetti sono stati al centro dell'attività consultiva e conoscitiva della Commissione in questi mesi.

Per quanto riguarda l'attività in sede consultiva, la Commissione ha espresso il proprio parere sulle ultime note metodologiche relative ai fabbisogni standard di province e comuni. Particolare rilievo ha assunto lo schema di decreto sui fabbisogni standard, relativamente alle funzioni di istruzione pubblica e a quelle per gli asili nido, per le quali si è reso necessario tenere in considerazione i servizi effettivamente resi. Come è stato confermato dallo stesso Governo nell'approvazione finale del decreto, si tratta di un meccanismo virtuoso che riconosce un fabbisogno a fronte dell'effettiva erogazione del servizio e non solo a fronte di una domanda meramente potenziale che non garantirebbe il cittadino. Si è così voluto evitare effetti distorsivi nella redistribuzione delle risorse. Dal 2015 i fabbisogni standard costituiscono parametro — nella misura del venti per cento — per l'attribuzione del Fondo di solidarietà comunale.

Un altro elemento di rilievo, oltre che di novità, è costituito dal decreto ministeriale relativo alla nota metodologica sulle capacità fiscali dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Previsto dal decreto-legge n. 133 del 2014, il decreto ministeriale completa, almeno sotto l'aspetto metodologico, il quadro di riferimento per potere realizzare un sistema perequativo a regime. In base alla stessa legge n. 42, infatti, l'entità del fondo perequativo è condizionata dalla determinazione delle capacità fiscali standardizzate, sia per le spese per i livelli essenziali delle prestazioni e per le funzioni fondamentali sia per le altre spese. Nel primo

caso, il fondo perequativo è determinato in base alla differenza tra fabbisogno standard e capacità fiscale per ogni comune.

L'attività conoscitiva della Commissione ha invece accompagnato il processo evolutivo del federalismo fiscale negli ultimi mesi, con un monitoraggio costante dei processi legislativi e amministrativi che maggiormente lo riguardano.

Occorre ricordare in primo luogo il rilevante impatto prodotto dall'armonizzazione dei bilanci pubblici e dal nuovo sistema contabile degli enti locali.

Sono indubbi gli effetti benefici della riforma sulla trasparenza e affidabilità dei bilanci. Peraltro, aspetti particolarmente delicati sono costituiti dall'eventuale disavanzo derivante dall'accertamento straordinario dei residui, dalla creazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità e dalla formazione del personale degli enti.

Il riaccertamento può condurre all'emersione di nuovi disavanzi di amministrazione che il precedente ordinamento contabile non evidenziava. È uno degli aspetti di maggiore rilievo e non è un caso se con la legge di stabilità per il 2015 i termini per la copertura dell'eventuale disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da parte degli enti che hanno partecipato alla sperimentazione è stato innalzato a trenta esercizi, con una maggiore gradualità rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo in materia (d.lgs. n. 118 del 2011, e successive modificazioni).

Occorre dunque considerare, adesso, la capacità operativa delle pubbliche amministrazioni nella fase di adeguamento alle nuove regole contabili. Non a caso è stata prevista l'istituzione della commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali con l'obiettivo di garantire l'aggiornamento gli schemi di bilancio e dei vari profili attinenti alla armonizzazione.

La Corte dei conti, nell'audizione del 27 novembre 2014, ha fatto presente che, al 31 dicembre 2013, i residui attivi delle regioni sono pari a 106 miliardi di euro e i residui passivi a 67 miliardi; i residui attivi dei comuni sono pari a 59 miliardi mentre quelli passivi sono pari a 62 miliardi; i residui attivi delle province sono pari a 13 miliardi, quelli passivi a 14 miliardi.

La Corte ha evidenziato il rilievo del carattere unitario dell'ordinamento contabile come risulta dal decreto legislativo correttivo in materia (n. 126 del 2014). Questo assume uno specifico rilievo per quanto riguarda le regioni, storicamente dotate di autonomi sistemi contabili con evidenti riflessi sulla confrontabilità degli andamenti finanziari e gestionali del comparto e pertanto sull'effettività dei controlli previsti dalla legge.

Nel complesso, la nuova contabilità finanziaria di regioni ed enti locali dovrebbe portare a un ridimensionamento dei residui, che dovranno corrispondere a veri crediti e debiti della pubblica amministrazione. Sempre la Corte dei conti ha sottolineato come, in prospettiva, il sistema della competenza finanziaria a scadenza, introdotto per gli enti territoriali, dovrebbe trovare applicazione anche per le altre amministrazioni pubbliche. E ancora ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di fare chiarezza sulle posizioni debitorie degli enti territoriali, sui residui attivi, il fondo crediti di dubbia esigibilità, la gestione dell'anticipazione di tesoreria e l'impiego dei fondi vincolati. E' poi emerso il delicato aspetto relativo al consolidamento dei bilanci degli enti territoriali rispetto alle posizioni contabili delle società controllate e partecipate.

L'audizione del direttore dell'agenzia delle entrate del 5 settembre 2014 ha consentito di mettere a fuoco uno dei punti nevralgici per l'attuazione del federalismo fiscale ovvero sia l'equilibrio tra le esigenze di autonomia dei singoli enti e quelle di funzionalità del sistema, in modo da evitare di sacrificare le une alle altre.

Occorre infatti rendere effettivo il contributo degli enti territoriali alle azioni di accertamento e riscossione o comunque favorire una forte cooperazione interistituzionale in grado di rafforzare la responsabilizzazione degli enti stessi.

Le audizioni di IFEL e SOSE, insieme alla missione effettuata dalla Commissione presso la sede di quest'ultima, hanno consentito di approfondire il rilievo e gli specifici caratteri che i fabbisogni standard assumono nel quadro dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Tuttavia – come confermato dall'accesso alla banca dati Opencivitas, ora utilizzabile da tutti i cittadini - tali fabbisogni debbono essere valutati con prudenza, in quanto non costituiscono parametro assoluto di valutazione della qualità dei comportamenti amministrativi; essi forniscono, infatti, esclusivamente un elemento fondato su dati quantitativi.

L'interlocuzione della Commissione con le autonomie territoriali – regioni, province e comuni - ha fatto emergere le sofferenze cui vanno incontro gli enti in presenza dei tagli dettati dalle manovre finanziarie, sofferenze che sembrano, almeno in alcuni casi, mettere a rischio l'erogazione dei servizi, non essendo assorbibili esclusivamente con il ricorso a una maggiore efficienza e a una migliore organizzazione.

Un ulteriore tassello relativo all'attuazione del federalismo fiscale è costituito poi dal cosiddetto "federalismo demaniale". L'audizione del Direttore dell'agenzia del demanio del 23 ottobre 2014 ha fatto emergere le potenzialità ma anche le difficoltà di una effettiva e ampia realizzazione del trasferimento di beni demaniali e patrimoniali in favore degli enti territoriali.

L'audizione dell'Ufficio parlamentare del bilancio del 22 gennaio 2015 ha consentito poi alla Commissione di verificare direttamente sui dati messi a disposizione le modalità di esercizio dei pur limitati margini di autonomia fiscale da parte di regioni ed enti locali. È emersa la tendenza a utilizzare tale autonomia come rimedio per sopperire, almeno in parte, alla incisiva riduzione delle risorse disponibili a seguito delle manovre finanziarie.

E' bene quindi valutare se la connessione tra manovre finanziarie e autonomia non metta definitivamente a repentaglio i caratteri propri di quest'ultima.

La Commissione ha poi approfondito la collocazione del processo attuativo dell'articolo 119 della Costituzione all'interno del complessivo quadro costituzionale.

L'audizione del professor Franco Gallo del 30 ottobre 2014 ha messo in evidenza l'evoluzione (o, più verosimilmente, la involuzione) del principio autonomistico all'interno del quadro costituzionale ed europeo, conseguente alla introduzione in Costituzione dell'obbligo di pareggio di bilancio.

L'audizione del ministro per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi, ha poi rappresentato, il 20 novembre 2014, un momento di raccordo importante tra l'attività della Commissione parlamentare e l'evoluzione del quadro costituzionale delineato dalla riforma della parte seconda della Costituzione, tuttora in corso di discussione.

In particolare sull'articolo 119, la riforma opera una riduzione degli spazi di autonomia per gli enti territoriali, in primo luogo con la soppressione - almeno sotto il profilo formale - delle materie concorrenti e l'attribuzione del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Né sono previsti incisivi poteri del Senato, quale ramo del Parlamento fondato sulla rappresentanza su base territoriale, capaci di incidere sul procedimento legislativo concernente gli ambiti propri del federalismo fiscale.

1.3 Quale ruolo per le autonomie territoriali?

Le incertezze che contraddistinguono questa fase, già richiamate all'inizio, potranno trovare un loro sbocco se, da un lato, si procederà alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, premessa per un completo dispiegamento dei principi a suo tempo enucleati dalla legge n.

42; dall'altro occorrerà addivenire ad un definitivo chiarimento circa il ruolo delle autonomie territoriali nel nostro ordinamento e alle correlate determinazioni in ordine alla loro dimensione finanziaria e fiscale.

Rimane essenziale un obiettivo, che non può essere differito ancora a lungo: la stabilizzazione del quadro dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali, in grado di valorizzare l'autonomia e la certezza delle risorse a disposizione.

2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA

La legge 5 maggio 2009, n. 42, reca i criteri e principi direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo apposita delega legislativa al Governo.

Nell'ambito della cornice delineata dalla legge n. 42, il Governo è delegato ad adottare uno o più **decreti legislativi**, secondo le scadenze stabilite dalla stessa legge, finalizzati alla ridefinizione del nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni.

Nella **XVI legislatura** la Commissione bicamerale ha esaminato nove schemi di decreto legislativo, nonché uno schema di decreto correttivo ed integrativo, il cui iter si è tuttavia completato, con l'entrata in vigore, nella **XVII legislatura**.

Per quest'ultimo caso si tratta del D.Lgs. n. 51 del 26 aprile 2013, correttivo del D.Lgs. n. 61 del 2012 (Roma capitale). La Commissione bicamerale ha espresso il proprio parere sullo schema di decreto (Atto n. 513) nella seduta del 19 dicembre 2012, ponendo alcune condizioni modificative del testo predisposto in via preliminare dal Governo. Il 18 gennaio 2013 il Governo ha approvato definitivamente il decreto legislativo, ritenendo tuttavia di apportare modifiche al testo risultante dal parere espresso dalla Commissione bicamerale. Conseguentemente, in applicazione della speciale procedura prevista dall'articolo 2, comma 4, secondo periodo, della legge n. 42 del 2009, il Governo - non intendendo conformarsi ai pareri parlamentari - ha ritrasmesso i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, al fine di rendere comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Per effetto dello scioglimento anticipato delle Camere, l'iter del provvedimento è potuto riprendere solo nella **XVII legislatura**, quando il Governo ha reso le relative comunicazioni al Senato il 3 aprile 2013 e alla Camera dei deputati il 9 aprile 2013.

La Commissione ha infine esaminato ed espresso il parere di competenza su due schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativi all'adozione di una **nota metodologica** e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, relativi alle funzioni di **polizia locale** (Comuni) e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico - servizi del **mercato del lavoro** (Province).

Nel primo periodo della **XVII legislatura** (dicembre 2013 - luglio 2014), la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha