

1. INTRODUZIONE

1.1 Uno sguardo d'insieme sul federalismo fiscale

La prima relazione semestrale della XVII legislatura, presentata dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, costituisce l'occasione per una considerazione complessiva dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione a oltre cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009 che ha inteso avviare il relativo processo.

Il titolo stesso di quella legge – con l'esplicito richiamo al “federalismo fiscale” – manifesta l'obiettivo, del tutto in sintonia con l'impianto della riforma del Titolo V, di rafforzamento dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali che compongono la Repubblica insieme allo Stato. La più ampia autonomia finanziaria corrispondeva infatti al maggior ruolo riconosciuto a Regioni ed enti locali dalla riforma costituzionale del 2001.

Non solo la dottrina ma anche la Corte costituzionale aveva nel frattempo sottolineato il nesso inestricabile che lega autonomia, legislativa e amministrativa, e autonomia finanziaria. Senza la seconda, le prime rischiano di rimanere lettera morta.

Lo sviluppo che ha avuto l'autonomia finanziaria a seguito della legge n. 42 ha dovuto confrontarsi con alcuni elementi di contesto in netta controtendenza, prima fra tutti la drammatica e inusitata crisi economica e finanziaria, che si è riverberata sulle condizioni complessive della finanza pubblica.

1.2 Gli effetti della crisi economica e finanziaria

L'esito o comunque le scelte che sono conseguite a tale elemento di contesto sono note. Inoltre risultano fortemente condizionate dalle determinazioni assunte dall'Unione europea.

In primo luogo sono stati tagliati i trasferimenti dallo Stato agli enti territoriali, dunque sono state ridotte, se non proprio azzerate, le risorse a disposizione per il rafforzamento dell'autonomia di entrata. E ciò si è verificato proprio nel momento in cui la legge 42 aveva posto le basi per trasformare la finanza derivata – in particolare, i trasferimenti erariali di carattere generale e permanente – in finanza di autonomia (la c.d. fiscalizzazione dei trasferimenti).

In secondo luogo sono state rese ancor più severe le già ferree regole che limitano le possibilità di spesa degli enti territoriali, relative all'applicazione del patto di stabilità interno.

In terzo luogo è stata adottata la scelta, in particolare per i comuni, di ampliare la base imponibile del principale tributo immobiliare (IMU). Si è trattato di una scelta che i decreti legislativi attuativi della legge 42 non avrebbero potuto

percorrere, dal momento che proprio quella legge poneva tra i principi e criteri direttivi il divieto di determinare un incremento della pressione fiscale. Perciò è stato fatto ripetuto ricorso alla decretazione d'urgenza per garantire l'obiettivo di un maggior gettito, in corrispondenza con la riduzione dei trasferimenti. La vicenda della fiscalità comunale si è poi ulteriormente protratta (ed è tuttora in corso) con la più ampia riforma che ha portato alla Imposta comunale unica, di cui fanno parte TASI e TARI, oltre all'ormai "nota" IMU.

In quarto luogo sono state predisposte misure organizzative (valga per tutte il ripristino della tesoreria unica per gli enti territoriali) che rafforzano il coordinamento statale a fronte dell'autonomia degli enti.

In fine, nel 2012 è entrata in vigore la riforma costituzionale sull'obbligo del pareggio di bilancio per lo Stato e gli enti territoriali, che ha ulteriormente ribadito – e soprattutto consacrato solennemente in Costituzione – i limiti a carico dell'autonomia degli enti territoriali, derivanti dal vincolo dell'equilibrio di bilancio e dai connessi, più ampi poteri attribuiti allo Stato a garanzia del rispetto di quel vincolo.

La costituzionalizzazione dell'obbligo del pareggio di bilancio è in realtà il culmine che fa seguito a un lungo processo di interpretazione delle disposizioni costituzionali sull'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali, volta nel complesso a riconoscere un'ampia gamma di poteri statali nell'esercizio della competenza sul "coordinamento della finanza pubblica". Si tratta anche in questo caso di una declinazione dell'articolo 119 della Costituzione, che di fatto risente profondamente del contesto economico-finanziario in atto. Allo Stato è stato pertanto riconosciuto, nell'esercizio della competenza (ma sarebbe meglio dire: funzione) sul coordinamento della finanza pubblica, il potere di comprimere con varie modalità gli ambiti di autonomia regionale e locale.

1.3 L'attività conoscitiva della Commissione

La Commissione parlamentare è dunque chiamata a ricoprire un ruolo centrale non solo per affermare il ruolo del Parlamento nel controllo sull'attuazione della delega da parte del Governo ma anche per svolgere, secondo quanto previsto dalla legge, una funzione di complessiva verifica sullo stato di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In questa prospettiva, la Commissione non si è limitata a svolgere attività in sede consultiva, esprimendo il proprio parere su uno schema di decreto legislativo correttivo sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e su uno schema di decreto del presidente del Consiglio dei relativo alle note metodologiche e al fabbisogno standard per ciascun comune e provincia per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.

Anzi, proprio muovendo dalla fase conclusiva – e per questo meno concitata – dell'esercizio della delega, la Commissione ha cercato di svolgere una riflessione

complessiva sull'attuazione del federalismo fiscale e ha pertanto avviato una serie di audizioni dirette ad approfondire lo stato dell'arte, con un occhio al passato e uno al futuro. Le audizioni sono state infatti dedicate al tema dell'attuazione e delle prospettive del federalismo fiscale.

E proprio quelle audizioni consentono di individuare alcuni tratti comuni che caratterizzano il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali.

A monte si colloca una questione generale di più ampia portata ovvero il ruolo degli enti territoriali, talora considerati alla stregua di semplici soggetti di decentramento piuttosto che espressione dell'autonomia che, prima ancora del Titolo V, è loro riconosciuta dall'articolo 5 della Costituzione, laddove enuncia insieme i principi dell'unità, del decentramento e dell'autonomia.

Ebbene, quelle audizioni costituiscono un'importante quadro di assieme e consentono a un lettore attento di cogliere alcuni spunti di riflessione assai utili sui rapporti tra Stato e autonomie territoriali.

1.4 Gli esiti delle audizioni

Vediamo allora in estrema sintesi – una sintesi che non rende giustizia della ricchezza e pluralità dei diversi apporti conoscitivi – quali possano essere i profili di rilievo generale che emergono dalle audizioni svolte sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale.

Un primo aspetto riguarda l'esigenza di dare slancio al tema del federalismo fiscale e di procedere sulla strada della sua attuazione. Il nostro Paese ha “bisogno di riprendere in mano in maniera molto decisa l'attuazione del federalismo, che è una delle grandi risorse di questo Paese e non un problema, come purtroppo è stato vissuto e presentato, anche recentemente. Io credo invece che sia una grande risorsa per il nostro Paese, perché rappresenta la possibile attuazione di un binomio tra autonomia e responsabilità, di cui la nostra pubblica amministrazione ha massimo bisogno” (Ministro per gli affari regionali Delrio, 10 dicembre 2013). Analogamente, il federalismo fiscale non è superato e “occorre una decisione politica forte e consapevole anche in termini di strategia complessiva” (Sottosegretario agli affari regionali Bressa, 26 giugno 2014).

Un secondo aspetto riguarda la declinazione del federalismo fiscale: esso non può che comportare il riconoscimento dell'autonomia degli enti territoriali. Ad esempio, nell'affrontare il tema dell'imposta comunale immobiliare, il Ministro *pro tempore* per gli affari regionali Delrio ha evidenziato nella sua audizione che la nuova aliquota fiscale deve avere tra le proprie caratteristiche quella di consentire una completa autonomia fiscale ai comuni.

Analogamente, il Presidente dell'ANCI, Fassino, nella propria audizione del 27 febbraio 2014, ha espresso ancora la propria speranza di potere giungere a un “vero” federalismo fiscale, rispetto a cui siamo ancora lontani. “Un federalismo

fiscale ha come pilastri fondamentali il riconoscimento di un'autonomia fiscale del sistema degli enti territoriali (comuni, province, città metropolitane e regioni), così come normato dalla legge stessa, e la predisposizione di un impianto di tributi e di strumenti che diano concreta realizzazione a questa autonomia. È proprio su questo punto che dobbiamo riscontrare un grande deficit”.

“Oggi l'autonomia fiscale degli enti territoriali, che è riconosciuta in linea di principio, in realtà è molto limitata dal punto di vista concreto e normativo. Non disponiamo di una piena titolarità di tributi, se non per tributi minimi e marginali nella loro influenza sui saldi e sulle politiche di bilancio. Laddove la titolarità viene riconosciuta più significativamente, continua a esserci un principio di concorrenza e di sovrapposizione che riduce la nostra autonomia. Questo è il punto”.

Considerazioni analoghe sulla riduzione dell'autonomia e sulle aspettative andate deluse sono state svolte dal Presidente dell'UPI, Saitta (6 febbraio 2014).

E in termini simili, la Conferenza delle Regioni, assessore al bilancio della Lombardia Garavaglia, ha sottolineato che “il federalismo fiscale oltre che una necessità rappresenta una opportunità” (audizione del 13 marzo 2014).

Occorre rammentare che sul significato di “autonomia”, il professor Gallo (3 aprile 2014) ha avuto modo di sottolineare che tale termine (autonomia tributaria, autonomia finanziaria), “non significa dare alle Regioni o gli enti locali uno spazio per scegliere l'aliquota tra un minimo e un massimo: significa fare politiche fiscali e finanziarie strumentali e funzionali all'autonomia politica, cioè a quello che si vuol fare a livello delle proprie attribuzioni”.

In terzo luogo, l'autonomia deve accompagnarsi a una perequazione a sostegno degli enti con minori disponibilità finanziarie, senza tuttavia riprodurre i meccanismi non virtuosi della finanza derivata e del finanziamento a pie' di lista. Per questo sono essenziali due elementi: fabbisogni standard e capacità fiscale. “Ovviamente non si può attuare una perequazione senza avere insieme fabbisogni standard e capacità fiscale” (Ministro Delrio).

Giungiamo così al quarto elemento: la determinazione dei fabbisogni standard (funzionale alla perequazione delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni e per le funzioni fondamentali) e delle capacità fiscali standard (funzionale alla perequazione delle risorse per gli altri tipi di spesa). Sulla centralità di questo aspetto hanno convenuto pressoché tutti i soggetti sentiti dalla Commissione. In particolare, i rappresentanti di SOSE – sentiti insieme a COPAFF e IFEL - hanno avviato il processo di determinazione dei fabbisogni standard per le Regioni e hanno ribadito che va individuata la capacità fiscale standard, “perché altrimenti si rischia di finanziare anche l'incapacità degli enti locali” (17 dicembre 2013). Il Ministro della salute, Lorenzin, ha evidenziato che i costi standard sanitari sono collegati a un processo di certificazione dei dati contabili (16 gennaio 2014).

Il recente annuncio della banca dati “Opencivitas” del Ministero dell'economia e delle finanze consentirà di approfondire ulteriormente (a tutti e in specie alla Commissione, che dovrebbe potere avere fin d'ora un accesso diretto) i contenuti

e le ricadute dei fabbisogni standard. La raccolta dei dati forniti dagli enti locali è un patrimonio conoscitivo da condividere e valorizzare, strumento di responsabilizzazione e al tempo stesso di trasparenza dei comportamenti amministrativi.

Un quinto aspetto è poi costituito dal nodo della pubblica amministrazione. La gestione dei tributi, la loro riscossione, l'organizzazione complessiva può essere fattore di sviluppo del sistema fiscale oppure, al contrario, zavorra che ne blocca il funzionamento e ne fa lievitare i costi. Occorre considerare quindi in quale modo l'autonomia degli enti possa e debba svilupparsi in modo armonico con le esigenze di contenimento dei costi. L'audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate, Befera (20 marzo 2014), ha consentito alla Commissione di fare il punto su alcuni aspetti del tema.

Il direttore ha ricordato che la collaborazione tra gli enti locali e l'amministrazione finanziaria ha trovato concreta attuazione grazie all'impianto normativo e regolamentare operato rispettivamente dal legislatore e dall'Agenzia delle entrate tra gli anni 2005 e 2008. Il federalismo regionale del decreto legislativo n. 68/2011 ha costituito un importante impulso alla stipula con l'Agenzia degli accordi (le ultime sottoscrizioni avvenute nel 2012 e 2013 hanno portato il numero complessivo delle amministrazioni regionali convenzionate a diciotto). E' stato inoltre ricordato che dal 2005 sistematicamente viene prorogata di anno in anno la gestione della riscossione coattiva della fiscalità locale. "Questa proroga continua e il fatto che non viene comunque presa una decisione definitiva, in un senso o in un altro, non consentono a Equitalia, ma anche agli enti locali, di efficientare la propria attività di riscossione coattiva, poiché fare un piano industriale a sei o a otto mesi non ha alcun senso logico". In prospettiva, la delega fiscale (legge 23/2014) prevede anche il riordino della riscossione delle entrate negli enti locali.

E ancora, risultano di particolare interesse i dati messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate sulla diversa risposta delle amministrazioni comunali nell'attività di accertamento dei tributi erariali.

L'audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio ha confermato quanto sia cruciale il ruolo della pubblica amministrazione (sia essa statale, regionale o locale) per l'attuazione effettiva ed efficace delle riforme. Le difficoltà di attuazione del c.d. federalismo demaniale emerse nell'audizione ne sono una conferma evidente.

E ancora, lo stesso nodo si ripropone in relazione all'impatto sui vari enti della nuova disciplina dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e delle nuove regole contabili che gli enti dovranno adottare, come pure dai processi in essere di *spending review* richiamati nella sua audizione dal commissario Cottarelli (30 gennaio 2014).

Il direttore della finanza locale del Ministero dell'interno, Verde, ha sottolineato che per la vita delle pubbliche amministrazioni locali la tempistica nell'attribuzione

delle risorse è cruciale e deve essere coerente con le necessità di programmazione e con le esigenze di tesoreria (audizione del 9 aprile 2014).

I dati forniti sulla distribuzione per regioni degli enti in situazione di dissesto finanziario confermano la disomogeneità del funzionamento della pubblica amministrazione locale.

Un sesto punto riguarda l'impatto su Regioni ed enti locali della riforma costituzionale sull'obbligo del pareggio di bilancio e le conseguenze sul piano dell'autonomia finanziaria. Tra l'altro, il sottosegretario all'economia Baretta (audizione del 16 gennaio 2014) ha evidenziato che "occorre avviare un processo di graduale cambiamento dei vincoli di bilancio e, nella salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica arrivare a un superamento delle attuali regole del patto di stabilità interno, oggi molto criticate per gli effetti negativi che hanno sull'attività di investimento degli enti territoriali. È auspicabile giungere a ragionare in termini di bilancio uniforme per tutti gli enti, in attuazione della riforma che introduce il principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione".

Un settimo punto interessa la stabilità e certezza delle risorse degli enti territoriali, obiettivo tanto ambizioso quanto complesso, nel momento in cui le sollecitazioni relative all'equilibrio dei conti pubblici sono del tutto prevalenti.

La puntuale ricostruzione del Direttore del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle finanze, Lapecorella (27 marzo 2014), relativa alla successione nel tempo delle recenti modifiche legislative sull'imposizione comunale immobiliare, fa emergere il tema in tutta la sua delicatezza e complessità. Il sottosegretario all'interno Bocci (17 dicembre 2013) ha richiamato la situazione di incertezza scaturita dai molteplici interventi legislativi.

Da ultimo, ma solo in ordine di esposizione, è emerso nelle audizioni anche il tema della pressione fiscale. L'audizione della Corte dei conti (6 marzo 2014) ha evidenziato ancora una volta come nel percorso del federalismo successivo all'attuazione della legge 42 "non si trovano tracce di compensazione fra fisco centrale e fisco locale, ma, anzi, di pari passo con l'attuazione del federalismo fiscale, si è registrata una significativa accelerazione sia delle entrate di competenza degli enti territoriali sia di quelle dell'amministrazione centrale...lo Stato centrale che taglia i trasferimenti ma lascia invariato il prelievo di sua competenza; gli enti territoriali che, per sopperire ai tagli dei trasferimenti, aumentano le aliquote dei propri tributi, a volte anche più dell'occorrente...Tuttavia tale forte crescita non sembra espressione di un effettivo aumento di autonomia impositiva. In proposito, risulta difficile individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata e quella concretamente esercitata, e, nell'ambito di quest'ultima, fra scelte autonome degli amministratori locali e decisioni condizionate dal legislatore nazionale...le trasformazioni del federalismo non appaiono avere modificato la realtà di un'autonomia impositiva territoriale limitata e condizionata".

1.5 In prospettiva

La Commissione ha quindi svolto un'attività conoscitiva a vasto spettro, nel tentativo di pervenire a una sintesi sullo stato di attuazione dell'articolo 119 e sulle prospettive di breve e medio termine.

Inoltre, la Commissione ha espresso il proprio parere sul secondo DPCM relativo alla nota metodologica sui fabbisogni standard, oltre al parere sullo schema di decreto legislativo correttivo sull'armonizzazione dei bilanci pubblici.

In parallelo con l'attività della Commissione, il Parlamento ha proseguito nella revisione e trasformazione del sistema degli enti di area vasta, le province, destinate a costituire enti di secondo grado ma non per questo privati del potere di entrata oltre che di spesa.

Come noto, è stato avviato un processo di riforma del nostro sistema bicamerale, unitamente al nuovo Titolo V.

La riforma del sistema bicamerale, infatti, porterà a una differenziazione della rappresentanza e delle funzioni tra i due rami, uno dei quali chiamato ad esprimere le istanze degli enti territoriali.

Occorrerà tra l'altro valutare se la riforma del bicameralismo possa interessare, direttamente o per riflesso, anche l'attuale e variegato sistema delle Conferenze, attraverso cui si incanalano in vario modo le relazioni tra centro e autonomie. In tale sistema si colloca, come noto, anche la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, chiamata a costituire la cabina di regia a regime del federalismo fiscale.

Inoltre, il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione previsto dalla riforma costituzionale, con una diversa distribuzione tra Stato e autonomie di competenze legislative e funzioni amministrative, produrrà senz'altro riflessi significativi sulle modalità di finanziamento degli enti territoriali. E ciò senza contare le eventuali modifiche che potranno interessare direttamente lo stesso art. 119 Cost.

Sarà dunque necessario valutare quali siano le conseguenze complessive sull'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali e dunque sul federalismo fiscale della riforma in corso di esame.

In questa prospettiva si imporrà anche una riflessione sulla possibilità di mantenere organismi bicamerali di controllo sull'attività del governo, nel nuovo quadro dei rapporti tra Camera dei deputati e Senato. In altri termini dovrà essere valutato se, nel nuovo assetto, la netta differenziazione tra i due rami consenta ancora le attuali forme di collaborazione e cooperazione, quali si realizzano anche attraverso le Commissioni bicamerali consultive.

Si tratta di sviluppi del nostro ordinamento che la Commissione, nella propria attività istituzionale, continuerà a seguire con costante attenzione.

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 periodo della **XVII legislatura** considerato dalla presente Relazione semestrale (dicembre 2013 - luglio 2014), la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha approvato, nella seduta del 23 gennaio 2014, il parere di competenza sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia, relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (atto n. 41) e, nella seduta del 9