

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

6.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 MAGGIO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Belisario Felice (IdV)	6
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	2	Calderoli Roberto, <i>Ministro per la semplificazione normativa</i>	8
Seguito dell'audizione del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):		Galletti Gian Luca (UdC)	5
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	2, 5, 7, 8, 13	Saro Giuseppe (PdL)	5
Baldassarri Mario (PdL)	7	Stradiotto Marco (PD)	7
		Vitali Walter (PD)	2
		ALLEGATO: Promemoria del gruppo PD della Commissione parlamentare sul federalismo fiscale relativo all'attuazione della legge n. 42 del 2009.....	14

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Seguito dell'audizione del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, il seguito dell'audizione del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale.

Ricordo che nella seduta del 27 aprile scorso il Ministro aveva svolto una relazione ed erano stati effettuati alcuni interventi.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Innanzitutto, chiedo scusa al presidente, al Ministro e anche agli altri colleghi della Commissione se

martedì scorso non ho potuto partecipare ai lavori. Ho comunque letto i resoconti e, come il Ministro sa, perché ha ascoltato gli interventi del nostro gruppo, l'impressione che, come gruppo del PD, abbiamo ricavato dalla relazione che ci ha sottoposto è di una tendenza a un'attuazione minimalista della legge n. 42 o comunque a un'attuazione che non tiene conto del complesso della legge e dei punti di equilibrio che essa contiene, tra i diversi aspetti, anche piuttosto delicati, che la legge stessa prevede.

Affermo subito con chiarezza che, per quanto riguarda il gruppo del PD, come si è chiaramente evidenziato nel corso del dibattito parlamentare – peraltro, il Ministro ce ne ha dato atto anche nella sua relazione – la maggioranza, il Governo, ci troverà pienamente disponibili a una piena e leale collaborazione per un'attuazione completa e integrale della legge n. 42. Saremo, invece, contrari e indisponibili se si volesse effettuare un'attuazione parziale della legge, limitata solo ad alcuni aspetti, magari a quelli che interessano di più in questo momento alcune componenti politiche.

Per esempio, sull'articolo 116, comma 3, della Costituzione, in relazione alle ulteriori forme di autonomia, siamo ovviamente d'accordo, ma non saremmo d'accordo a considerarlo separatamente dall'attuazione complessiva dell'articolo 119.

Analogamente – anche in questo caso voglio essere chiaro – saremmo contrari anche se ci fosse una tendenza a un'attuazione al ribasso della norma relativa ai livelli essenziali delle prestazioni, considerandole quasi come livelli minimi per ridurre l'onere di perequazione tra le zone

più ricche del Paese e quelle più povere. Ho già esposto, dunque, quelli che sono politicamente i nostri punti fermi.

Vorrei sottoporre — se possibile ne chiederei la distribuzione — un promemoria che abbiamo predisposto e che, molto semplicemente, individua alcuni blocchi di questioni che, a nostro avviso, devono far parte necessariamente e in modo assolutamente essenziale dei decreti legislativi di attuazione alla legge n. 42.

Non c'è nulla di nuovo, naturalmente. Il promemoria non fa altro, come si vede in modo anche molto puntuale, che riferirsi ai contenuti della legge. Lo proponiamo, tuttavia, proprio per il motivo che ho specificato all'inizio, ossia per evitare qualunque tendenza a trascurare, a non considerare aspetti fondamentali della legge n. 42.

Passo a elencare i blocchi di questioni. Complessivamente, ne abbiamo indicati sei, ciascuno dei quali contiene al suo interno alcuni punti fondamentali, più altri sei, che abbiamo voluto distinguere e che si riferiscono a norme che debbono essere comunque approvate o debbono accompagnare l'attuazione della legge n. 42, alcune delle quali, per esempio la Carta delle autonomie locali, opportunamente citate dal Ministro.

Non mi soffermo sul primo punto, perché è quello che stiamo esaminando, vale a dire il tema relativo al federalismo demaniale.

Il secondo punto, relativo alle entrate degli enti locali, a nostro modo di vedere contiene tre aspetti indispensabili. Uno è il sistema dei tributi locali, a cui ha fatto riferimento il Ministro nella sua relazione. Il secondo, che invece non era citato, ma è molto importante, è il sistema delle partecipazioni dei fondi perequativi per gli enti locali. Un terzo punto, per memoria, è quello relativo all'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali.

Vi è poi un terzo blocco di questioni: i livelli essenziali delle prestazioni, i fabbisogni standard e l'armonizzazione dei bilanci pubblici. Avanzo una richiesta. Alla fine del mio intervento porrò al Ministro

una domanda, che, tuttavia, gli anticipo: condivide questo tipo di impostazione e quali sono le conseguenze che il Governo intende trarre da tutto questo per quanto riguarda un'attuazione piena e integrale della legge n. 42?

Si pone, però, una questione preliminare e molto importante, relativa al quadro finanziario complessivo. La collega Lanzillotta, nel suo intervento della scorsa settimana, ha inteso che non ci sarebbe il rispetto della data del 30 giugno. Io ho inteso, invece, che tale rispetto ci sarà. Per noi questo aspetto è molto importante, dal momento che il quadro finanziario complessivo, come il Ministro e tutti i colleghi sanno, è stata una delle nostre richieste fondamentali fin dall'inizio della discussione su questa legge, anche per evitare che si possa equivocare circa gli effetti anche in termini di simulazione. Sappiamo bene che non sono quelli per cui tutti ci guadagnano, ma quelli coerenti con la nostra Costituzione, che prevede un equilibrio tra le diverse zone del Paese.

I livelli essenziali delle prestazioni, la valutazione dei costi e dei fabbisogni standard, il sistema premiante e sanzionatorio, la gestione della fase transitoria, la regionalizzazione dei vincoli del Patto di stabilità interno, previsto dalla legge, l'armonizzazione dei bilanci pubblici e anche la decisione circa la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sono i punti che la legge prevede sotto questo titolo.

Ne approfitto per porre subito un'altra questione. È chiaro che non poniamo tanto un problema di numeri, di schemi di decreti legislativi, anche se convengo con il collega Causi che il numero di quattro, che è stato indicato, più uno, se non sbaglio, che è quello attuale, dovrebbe forse essere esteso, se non altro per Roma Capitale e per l'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Comunque sia, deve essere il Governo a indicarci quanti schemi di decreti legislativi pensa di sottoporre alla Commissione. Certamente, in qualunque numero essi siano, debbono contenere, a nostro modo di vedere, tutti i suddetti punti.

Il quarto blocco di questioni è relativo alle entrate delle regioni, al sistema dei tributi regionali, al sistema delle partecipazioni dei fondi perequativi per le regioni, alla fiscalità di sviluppo per le aree sottoutilizzate, al contrasto all'evasione fiscale.

Un altro blocco di questioni davvero importanti che vogliamo sottoporre riguarda gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione: una parte è a favore della montagna, che è costituzionalmente tutelata e quindi va considerata in modo particolare, e un'altra è la perequazione infrastrutturale.

Infine, l'ultimo blocco di questioni riguarda il finanziamento delle funzioni amministrative (articolo 118 della Costituzione), previsto dalla legge, e Roma Capitale.

Per quanto riguarda gli altri provvedimenti, il primo e più importante — che condividiamo — è quello relativo alla Carta delle autonomie locali, anche perché se ne possono ricavare forti economie, se si fa sul serio, sia nella semplificazione, sia nella soppressione e nel superamento del dualismo tra uffici ministeriali decentrati e sistema di regioni e autonomie locali.

Gli altri punti riguardano le città metropolitane, per le quali occorre una norma relativa al *referendum*; le ulteriori forme di autonomia, quelle che ho citato, con riferimento al terzo comma dell'articolo 116; il patto di convergenza e il limite massimo della pressione fiscale sul riparto tra i diversi livelli di governo, che deve far parte della decisione di finanza pubblica, previsto dalla riforma di contabilità già a partire dalla legge finanziaria per il 2011. Entro il 15 settembre del 2010, la decisione di finanza pubblica che il Governo dovrà presentare al Parlamento dovrà contenere necessariamente questi due aspetti, altrimenti l'insieme del sistema a cui stiamo ponendo mano non si potrà attuare.

Preciso anche, per uscire dalla pura elencazione di temi e arrivare alla sostanza, che noi ci aspettiamo dall'attuazione della legge n. 42 due effetti essen-

ziali. Il primo è il passaggio dalla spesa storica ai costi e ai fabbisogni standard, evidentemente con risparmi; il secondo, collegato strettamente al primo, è che, attraverso anche tali risparmi, sia possibile, con il patto di convergenza, avvicinare le diverse zone del Paese a obiettivi di servizio stabiliti e creare uno spazio per l'esercizio dell'autonomia tributaria di regioni ed enti locali. Parlo di creare uno spazio perché tutti noi, come anche la legge dispone, vogliamo che ciò accada senza incrementare la pressione fiscale e l'unico modo affinché possa accadere è attraverso una manovra di finanza pubblica che lasci tale spazio.

Infine, vi è il punto del coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Svolgo un'ultima considerazione di carattere meramente politico, che non voglia suonare come una provocazione. Dagli ultimi dati a nostra disposizione, risulta che, per quanto riguarda il complesso delle entrate di regioni ed enti locali sull'insieme delle pubbliche amministrazioni, nel 1990 le entrate erano pari all'8,2 per cento, nel 2001 si è passati al 21,2 per cento e nel 2008 al 22,5 per cento.

Vogliamo considerare per un attimo che il decennio 1990-2001 sia stato caratterizzato dai governi di centrosinistra e il successivo settennio dai governi di centro-destra? Ciò significa che nel periodo 1990-2001 c'è stato un incremento molto consistente dell'autonomia tributaria e impositiva di regioni ed enti locali, mentre nel periodo 2001-2008 tutto ciò è avvenuto molto di meno, anche perché nell'ultimo periodo si è verificata una sostituzione di entrate autonome con trasferimenti.

Il complesso della spesa era nel 1990 del 27,5 per cento sul complesso delle pubbliche amministrazioni, nel 2001 del 30,3 per cento, quindi più tre punti, nel 2008 del 31,4, più un punto solo. Il differenziale, che è importante per capire il grado effettivo di corrispondenza, cui giustamente faceva riferimento il Ministro, tra entrate e spese a livello locale, era del 19 per cento nel 1990, del 9 nel 2001 e del 9 nel 2008. Tale differenziale è stato,

dunque, abbattuto di dieci punti nel decennio precedente ed è esattamente identico oggi rispetto al 2000.

Questo significa che noi abbiamo superato la prova del federalismo. Adesso vediamo che cosa sapranno fare il PdL e la Lega alla loro prova di federalismo, naturalmente insieme con noi.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Vitali per l'esposizione di questioni connesse con l'insieme degli argomenti che riguardano il federalismo, più che su quello specifico che oggi ci appassiona maggiormente. Comunque, è giusto che questo quadro d'insieme venga alla nostra attenzione per le nostre riflessioni. Autorizzo pertanto la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna del promemoria consegnato dal senatore Vitali (*vedi allegato*).

Vi informo che alle ore 15,20 il Ministro ci deve lasciare e che ci sono tre iscritti a parlare. Se ce la fanno — non voglio limitare nessuno, ma suggerisco un'autolimitazione — possiamo lasciare gli ultimi dieci minuti al Ministro Calderoli per la replica. Sarebbe, dunque, opportuno completare gli interventi entro le 15,10.

GIAN LUCA GALLETTI. Signor presidente, rinuncio a intervenire per lasciare spazio alla replica del Ministro.

GIUSEPPE SARO. Cercherò di stare nei cinque minuti per rivolgere alcune domande al Ministro.

Come intende il Governo gestire le eventuali richieste di federalismo variabile, o alla catalana, che dir si voglia? A fronte di richieste aggiuntive, da parte delle regioni a statuto ordinario, nonché di quelle a statuto speciale, di ulteriori competenze rispetto a quelle massime previste all'interno della legge sul federalismo fiscale (sanità, enti locali e trasporti), come intende regolarsi il Governo? È fortemente disponibile a concedere ulteriori materie alle regioni, di fronte alle disponibilità delle regioni stesse a gestire funzioni diversificate sul territorio nazionale?

Introduco il secondo aspetto. Poiché la legge n. 42 si applica per le regioni a statuto ordinario, in molti casi l'applicazione delle norme per tali regioni — porto un esempio, nel caso del federalismo demaniale — è più avanzata rispetto alle regioni a statuto speciale, dove, per poter applicare provvedimenti di questo genere, bisogna emanare le relative norme di attuazione. Non intende il Governo o il Ministro coordinare l'azione tra l'applicazione del federalismo demaniale e le eventuali norme di attuazione che le cinque regioni a statuto speciale e le due province autonome dovranno attivare?

Penso che il Governo *in primis* dovrebbe proporre, attraverso un coordinamento, relative norme di attuazione alle regioni a statuto speciale in modo concordato. Chiedo se non intenda, nel campo dell'attuazione del federalismo demaniale, affrontare due questioni, che non sono assolutamente previste nella legge. Non si può pensare di trasferire beni dallo Stato alle regioni, ai comuni e alle province e, contestualmente, lasciare inalterati gli apparati dello Stato, altrimenti le regioni, per gestire tali beni, dovranno dotarsi di nuovi apparati, con un aumento di spese regionali.

Non ritiene opportuno introdurre in questo provvedimento una norma che preveda il decentramento di personale dall'Agenzia del demanio alle regioni che dovranno gestire evidentemente questi beni? In caso contrario, rischiamo di avere una duplicazione di costi.

Passo a un'altra questione, che le voglio porre. Uno degli obiettivi è superare la spesa storica, individuare i LEA e i costi standard. Quando si individueranno tali elementi fondamentali per ristrutturare il nostro Paese, bisognerà individuare anche i meccanismi di copertura finanziaria da parte della regione. Lei ha accennato che il Governo sta pensando a una *service tax* o a un'iniziativa di questo tipo. Non ritiene il Governo, invece, che, nel quadro del superamento dei fondi nazionali (trasporti, sanità e fondi per gli enti locali), sia opportuno pensare, visto che forse è il modello migliore, a un sistema generale,

già applicato in parte nelle regioni a statuto speciale, di compartecipazione sui massimi tributi che abbiamo (IVA, IRPEF, IRES e così via)?

Le ho rivolto domande consistenti, però sostanzialmente sono i nodi su cui dovremo confrontarci per applicare veramente il federalismo fiscale.

PRESIDENTE. È stato molto sintetico e anche molto pesante.

FELICE BELISARIO. Anch'io cercherò di essere contenuto nei tempi.

Questi primi passi, che riguardano i decreti attuativi, ci pongono alcune difficoltà che, a mio avviso, il dover correre obbligatoriamente, perché i tempi sono assai complessi mentre la materia è nuova e complicata, non fa che aumentare.

È evidente che il mio partito intende dare una mano perché il federalismo, rafforzando l'unità del Paese, cerchi di superare diversità e divari profondi tra le diverse parti del Paese.

Partendo da quanto è sul tappeto, ovvero il federalismo demaniale, le preoccupazioni non diminuiscono. Basta leggere la conclusione di quanto ci riferisce la Corte dei conti: «La dimensione ridotta dei valori finanziari — parla dei beni — e la forte disomogeneità nella ripartizione territoriale rischiano di rendere una distribuzione molto frazionata dei beni, in cui prevalga il solo criterio territoriale e, quindi, sarebbe una distribuzione poco produttiva».

La famosa valorizzazione funzionale, a mio avviso, deve essere preventiva rispetto all'assegnazione dei beni. Posto che regione, comune e provincia chiedono allo Stato lo stesso immobile, non basta una priorità di tempo; devono specificare che ne faranno, come lo utilizzeranno al meglio. Pertanto, occorre una valutazione che non può essere soltanto una distribuzione a pioggia, ma una conferenza allargata. La Conferenza Stato-regioni, che guardi caso per caso, regione per regione, e tenga insieme le diverse componenti potrebbe evitare l'assalto alla diligenza o la trattativa su tavoli separati. Se ci si occupa della

Campania, vi partecipa non solo la regione, ma anche le autonomie. In questo modo, si comincerebbe a capire quali sono i beni di cui si discute e come essi vengono assegnati, in base al tipo di investimento che ciascun ente può compiere.

Siamo piuttosto preoccupati anche della possibilità che l'operazione più semplice che gli enti territoriali possano effettuare sia l'alienazione dei beni. Essa potrebbe, per un verso, servire come investimento, ma, per un altro, andrebbe indubbiamente a diminuire dei beni. È vero che parliamo oggi di pochi numeri, ma non abbiamo un censimento completo. Parliamo di numeri non particolarmente importanti, almeno se ricordo bene la relazione del direttore dell'Agenzia del demanio. Fatto sta che un'eventuale vendita di tali beni va a incidere sulle garanzie del debito.

Vogliamo capire il seguente punto: se l'immobile va a una provincia e si vende, esiste un fondo perequativo per le regioni o per le province all'interno della stessa regione che vedranno assegnati meno beni? Una parte di tali introiti vanno comunque accantonati a salvaguardia del debito pubblico? Sorgono diversi interrogativi.

Vi è anche la possibilità che, in corso d'opera, alcuni beni trasferibili possano essere dichiarati intrasferibili o può avvenire anche il contrario. A quel punto, con una procedura iniziata, che cosa succede? Mi riferisco all'articolo 3, comma 3, del decreto delegato.

Voglio fermarmi qui. Volevo soltanto sottolineare che per l'utilizzazione dei beni è prevista, per i comuni, una forma di democrazia partecipata. Laddove essa dovesse esserci anche per regioni e province, probabilmente potrebbe funzionare ugualmente bene per avere almeno un controllo partecipato dell'utilizzo che del bene si vuole fare in futuro.

Ministro, avrei ancora molte considerazioni, e spero in seguito di avere altre occasioni per approfondire il nostro ragionamento.

PRESIDENTE. Certamente ce ne saranno tante. Grazie, comunque, al senatore Belisario.

MARCO STRADIOTTO. Desidero soffermarmi in modo particolare sul provvedimento relativo al federalismo demaniale, ponendo due questioni.

Il federalismo funzionerà se riusciamo a fare in modo che i numeri siano fondamentali ed equi nella distribuzione delle risorse, nonché del patrimonio, ma soprattutto se sarà semplice.

Il problema che bisogna affrontare, a mio avviso, con il decreto sul federalismo demaniale, è la questione dei beni devoluti agli enti territoriali, sui quali dobbiamo chiarire il significato della formulazione « senza oneri ».

Proprio per una questione di equità, dal momento che i beni non sono equamente distribuiti nel territorio, nel senso che ci sono regioni che ne hanno di più e altre che ne hanno di meno, comuni che hanno la fortuna di avere alcuni beni e altri che non ne hanno, beni che sono veri gioielli e altri che possono non esserlo tanto e magari non verranno neanche chiesti, se, alla fine della questione, si tira una riga, per cui chi ha avuto il bene « rifonde » la collettività intera, che magari non ha avuto questa possibilità e, quindi, a quel punto viene ristorata, il sistema funziona. Viceversa, esiste, secondo me, un problema di equità. Prevediamo un fondo perequativo, ma non so se sia il modo più semplice per affrontare la questione.

Passo alla seconda vicenda, su patrimonio indisponibile e demanio. Sto parlando in modo particolare di quello marittimo e fluviale. Resta patrimonio indisponibile? Bisogna che lo chiariamo. Non vorrei, infatti, che l'ente locale, con una semplice delibera di consiglio, tramutasse un bene indisponibile in disponibile.

In questo caso, dal punto di vista economico, il sistema funziona, perché, se poi la proprietà resta pubblica, non esiste il problema relativo ai beni del patrimonio disponibile. Riduciamo, però, come trasfe-

rimenti quello che lo Stato o l'Agenzia delle entrate riceve da quei beni e mi pare che ciò funzioni.

Anche in questo caso, però, lo facciamo sui costi? Credo che dobbiamo parametrare quelle entrate, perché non sono uguali in tutto il territorio e lo sappiamo bene. Per esempio, se parliamo dei canoni marittimi, ci accorgiamo che alcune zone non versano assolutamente niente o molto poco. La questione dei canoni marittimi è un tema che ci trasciniamo da tempo.

Non vorrei che ancora una volta magari chi è stato più bravo e le zone che hanno avuto meno evasione subissero minori trasferimenti, quindi un taglio dei trasferimenti molto maggiore rispetto a chi è stato meno virtuoso.

PRESIDENTE. Grazie molte, senatore Stradiotto, anche per i tempi. Tutti li hanno rispettati benissimo.

MARIO BALDASSARRI. Desidero porre soltanto due questioni. Per la prima mi permetto di sollevare la questione e di proporre anche una soluzione. Per la seconda solleverò la questione e basta; riguarda il tema toccato anche dal collega Stradiotto un attimo fa.

Il trasferimento del demanio agli enti locali ha due obiettivi, basati su un punto fondante. Ho già avuto modo di esprimere questa opinione al Presidente La Loggia e ieri in Commissione finanze al Senato, che trasmetterà il suo parere nei tempi rapidi dovuti a questa Commissione.

Il punto fondante è la valorizzazione del patrimonio, che non è mai avvenuta nei decenni passati, anche per la banale considerazione che la proprietà è dello Stato, ma la valorizzazione attraverso eventuali cambiamenti di uso e destinazione è potestà dei comuni. Siamo, quindi, rimasti incastrati per decenni su questo punto. Questo provvedimento molto importante consente di sbloccare tale situazione.

La valorizzazione è, quindi, l'obiettivo vero del trasferimento. A questo punto, occorre chiarire che il trasferimento è a titolo gratuito: il comune, nella sua au-

tonomia, determina cosa fare del bene, cambiando le destinazioni d'uso e, in quel momento, si determina una valorizzazione che potrà essere quantificata in modo preciso se c'è un passaggio al settore privato, che poi su quel bene investirà di suo.

In quel passaggio è fondamentale stabilire una percentuale, a mio parere, che destini una parte di quel valore alla riduzione del debito pubblico e un'altra, invece, alla disponibilità del comune, dell'ente locale. Credo che questa sia la proposta, che mi permetto modestamente di esporre, di soluzione al problema, perché consente di rispondere alla perequazione anche territoriale, per cui esiste un fondo che va a vantaggio di tutti e anche nel modo migliore, più chiaro e diretto, con la riduzione del debito pubblico.

Non dobbiamo dimenticare, infatti, che, non esistendo un conto di attivo e passivo della pubblica amministrazione, ma solo un passivo, cioè il debito pubblico, i mercati sanno, o abbiamo raccontato loro, che l'Italia ha un grande patrimonio, che, pur non essendo mai stato quantificato, comunque esiste. Se noi lo alieniamo e, nel momento in cui si crea il valore, almeno un pezzetto non va a riduzione del debito, si pone un doppio problema, o meglio una doppia soluzione: quella della perequazione del territorio, per cui anche chi non ha nulla di valido trae il vantaggio indiretto, attraverso la riduzione del debito di tutti, e quella della valorizzazione del bene. Poiché esiste già un fondo di ammortamento del debito pubblico, basterebbe eventualmente riferirsi a quello e specificare la scelta politica, che sarà, ovviamente, quella di stabilire il *quantum*, per esempio il 20 per cento al debito pubblico. Non lo so, bisogna decidere.

Vengo alla seconda questione, per la quale non ho una soluzione, ma che segnalo. Il passaggio è a titolo gratuito e non potrebbe essere altrimenti, anche perché sappiamo tutti che il valore di libro è pressoché zero; diversamente, che mettiamo al posto di zero?

Inviterei, però, i colleghi e soprattutto il Governo, quindi il Ministro Calderoli, a

riflettere su un punto. Poiché questo passaggio può avvenire anche a favore di fondi di investimento chiusi, ai quali possono giustamente partecipare soggetti privati, se è precisata la prima parte, non cambia molto, nel senso che anche per il trasferimento a titolo gratuito a un fondo di investimento comune chiuso in realtà si rinvia il prelievo al momento della valorizzazione.

Attenzione, però: come si regola questa materia? Una legge disciplina i fondi di investimento chiusi. Nello schema di decreto si fa una delega al Ministero dell'economia e delle finanze, che, con un regolamento successivo, nella fattispecie, determinerà le regole. L'attenzione che hanno posto i Servizi studi di Camera e Senato è la seguente: i fondi di investimento chiusi sono regolamentati da una legge; nella fattispecie che stiamo esaminando viene data una delega al Ministero dell'economia e delle finanze sotto forma di regolamento. Il primo problema è che ci potrebbe essere un dubbio di costituzionalità, proprio per impedire sin da oggi intoppi futuri.

Il passaggio a titolo gratuito, laddove vada direttamente a fondi comuni in tutto o in parte con partecipazione privata, andrà definito. Capisco il titolo gratuito verso l'ente pubblico comune, provincia o regione, mentre la questione diventa più delicata se non affrontiamo il problema del passaggio a titolo gratuito su un soggetto di carattere privatistico.

PRESIDENTE. Do la parola al Ministro Calderoli per la replica.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Signor presidente, ogni tanto mi viene il sospetto che nelle audizioni del ministro sia il ministro stesso che viene a sentire i membri della Commissione. Ad ogni modo, questo primo confronto era necessario e cercherò di dare le risposte nei termini temporali fissati. Molti argomenti saranno discussi proprio nel federalismo demaniale, ma, punto su punto, troveremo anche l'occasione per approfondirli ulteriormente.

Da una parte, sono stato accusato di minimalismo, dall'altra, da un altro membro della Commissione, di essere rivoluzionario e, quindi, anche eversivo. Sono una persona equilibrata, equa e soprattutto moderata, quindi sceglierò la strada intermedia.

I cinque titoli che ho riferito nella precedente occasione erano evidentemente l'indice del lavoro che avremmo dovuto svolgere. Per esempio, non credo che sarebbe possibile considerare la fiscalità degli enti locali se, all'interno dello stesso provvedimento, non si parlasse di perequazione degli enti locali stessi.

È evidente, quindi, che tutti gli altri aspetti (determinazione degli obiettivi di servizio, pubblicazione dei bilanci sul sito internet, regole contabili uniformi — per fortuna abbiamo già conseguito gli schemi unici — finanziamento, città metropolitane, fiscalità) contenuti nell'elenco stilato dal senatore Vitali sono assolutamente presenti. All'interno dei diversi titoli potranno esservi più contenuti nel medesimo decreto, oppure ci sarà un numero superiore di decreti. Quelle, per me, erano le cinque rotte principali all'interno delle quali vi saranno poi tutte le altre.

Cerco di rispondere alle quasi 60 domande che mi sono state poste, procedendo per ordine. Il Presidente Vizzini mi chiedeva dati aggiornati sul tema delle province. I dati del 2007 — quelli del 2008 non sono in nostro possesso — comunicano che il costo complessivo è di 14 miliardi di euro, con una flessione di 60 milioni rispetto all'anno precedente. Di questi 14 miliardi, le cosiddette spese della politica ammontano a 119 milioni di euro. Secondo le stime dell'UPI, di questi ultimi poco più della metà (53 milioni) è composta dall'indennità dei presidenti, assessori, vicepresidenti e presidenti dei consigli, mentre il resto, ossia 65 milioni, di gettoni di presenza dei consiglieri provinciali. Se qualcuno desidera avere elementi aggiuntivi, con tutti gli altri numeri, sono disponibile a fornirli.

In merito al discorso delle regioni, le province vengono affrontate in sede di Carta delle autonomie locali: c'è l'assoluta

volontà, ovviamente, della non possibilità della coesistenza della città metropolitana rispetto alla provincia e la necessità di verificare per limiti dimensionali ed economie di scala una revisione del numero delle attuali province esistenti, per procedere, laddove ne esistano le esigenze, a una razionalizzazione e a un accorpamento. Condivido assolutamente la visione del senatore Nannicini sulle funzioni di area vasta che deve coprire la provincia.

Per quanto riguarda la Carta delle autonomie locali e la riforma tributaria nel suo complesso — mi riferisco alla domanda del senatore Vizzini — credo che, alla fine di tutto il percorso che si delinea con la fiscalità e l'autonomia impositiva degli enti locali e delle regioni, debba essere, poi, prevista, come conseguenza, una riforma fiscale complessiva. Mi sembra che il Ministro Tremonti abbia già avviato i lavori e che tendenzialmente si stia orientando al passaggio da una prevalenza della tassazione del reddito a un orientamento verso una tassazione dei consumi.

Passo alla necessità del bicameralismo specializzato per ovviare ai conflitti fra organi istituzionali. Come ho riferito nella prima parte dell'audizione, se dobbiamo eliminare le duplicazioni, credo che la prima che dobbiamo eliminare sia a livello dello Stato centrale, in riferimento a una Camera. Abbiamo due Camere che svolgono esattamente le stesse attività: condivido le considerazioni del Presidente Vizzini rispetto alla necessità di una specializzazione, con la creazione di due Camere di serie A, che, però, svolgano attività diverse.

Passo al tema dell'intervento rispetto alla materia dell'articolo 117. Come avevo anticipato nella prima parte dell'audizione, nella mia ipotesi di lavoro è evidente che il terzo comma dell'articolo 117 debba essere rivisitato. Ho avuto una lunga esperienza, due legislature fa, di tale rivisitazione, però, al di là di aspetti più marginali rispetto alla questione principale, è evidente che la presenza di grandi reti di trasporto e comunicazione, la produzione e la distribuzione dell'energia,

l'ordinamento della comunicazione sono, francamente, questioni che mi sembrano poco da materia concorrente e che dovrebbero essere un po' più sistematiche. Nel momento in cui si affronta la questione, si pone la necessità di stabilire quanto meglio possibile « chi fa che cosa », cercando di ridurre il margine della materia concorrente, sapendo, per avere già sperimentato la questione, che non si arriva all'annullamento, ma che bisogna dare seguito anche a tutto il lavoro della Corte costituzionale, cercando di definire una volta per tutte le competenze di ciascuno.

In merito all'articolo 116, che è stato richiamato ancora oggi, credo che abbia la necessità di una sua applicazione. Oggi non esiste la necessità di una legge di applicazione della norma, però, così come è scritto in Costituzione, l'articolo 116, che sia riferito alle regioni a statuto ordinario o a quelle a statuto speciale, è, di fatto, inapplicabile. L'unica strada che si è in parte percorsa è quella con le regioni a statuto speciale, su cui si è trovata un'intesa, come per il Trentino e l'Alto Adige, laddove è stato possibile considerare ulteriori funzioni, che sono state già trasferite.

Con riguardo alle economie di scala legate al numero di abitanti dei comuni, nella nostra proposta della Carta delle autonomie locali vi è l'obbligatorietà dell'associazionismo comunale al di sotto dei 3.000 abitanti e degli ambiti dimensionali più ampi che devono essere definiti dalle regioni, le quali possono adattare tali dimensioni al proprio territorio.

In riferimento alle problematiche legate a frammentazioni e competenze tra consorzi e province, competenze col medesimo corso d'acqua, indicazione dei beni da assegnare agli enti destinati direttamente al decreto legislativo, credo che oggi esista, come è stato segnalato rispetto alla questione del demanio marittimo, un assoluto errore di distribuzione, per cui vi è il coinvolgimento del comune nella gestione, della regione nell'allocazione delle diverse fasce, dello Stato nella fissazione dei canoni, con il risultato che un bene che potrebbe avere enormi potenzialità non viene gestito.

La nostra idea è quella di far sempre coincidere la gestione con l'allocazione del bene, ferma poi la potestà della regione di poter trasferire la gestione a soggetti inferiori.

Condivido la necessità di dover garantire l'unitarietà rispetto al demanio idrico e, ovviamente, mi permetto di suggerire che, laddove la Commissione dovesse prendere la decisione di andare su un'attribuzione a regioni di patrimonio marittimo e idrico, debba esservi un riconoscimento alle province che rischierebbero poi di essere le più penalizzate. Laddove non è possibile farlo con la proprietà del bene, credo che, per esempio, una compartecipazione alle concessioni e alle risorse che derivano dal demanio idrico con le regioni stesse possa essere la strada che consenta di dare un equilibrio.

Rispetto alle domande poste dal senatore D'Alia, che chiedeva l'indicazione nel decreto legislativo dei beni con l'assegnazione, ricordo che la legge n. 42 recita: « i decreti legislativi stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio ». È evidente, e credo che sarà già un lavoro gigantesco farlo con un atto amministrativo, che in merito all'individuazione del bene — vorrei chiarire questo punto, che credo necessiti di un chiarimento all'interno del decreto — che io non intendo che l'Agenzia del demanio stili un elenco dei beni e poi ci sia l'assalto di comune, provincia e regione per richiederlo. Deve uscire il comune in base a tutte le caratteristiche del bene stesso; probabilmente potremmo anche aggiungere che nella domanda che proviene dall'ente locale o dalla provincia o dalla regione ci sia anche l'indicazione di che cosa hanno in mente di fare i richiedenti, soprattutto sulla finalità del bene, perché c'è stata una disinformazione.

È sempre utile, pertanto, se c'è una necessità di chiarimento, specificare alcuni punti. Si deve indicare qual è il bene e che esso va al comune « x », non ai tre livelli di governo, poiché tutti presenterebbero la domanda, in seguito alla quale occorre poi decidere. In base al criterio della territo-

rialità e dell'adeguatezza, il Demanio assegna quel bene: se esso dovesse essere rifiutato dal soggetto destinatario, secondo un criterio di sussidiarietà verticale, si passa al livello superiore.

Voglio chiarire fin da ora che qualcuno ha mal interpretato il fatto che noi diamo i beni del demanio affinché i soggetti dei tre livelli di governo se li vendano. Il principio generale deve essere quello della valorizzazione per finalità insite nelle funzioni che il tale ente deve determinare.

A livello teorico, in un mondo ideale, potrei dire che tutti gli enti valorizzano le risorse di cui dispongono, aprendo una scuola, un asilo o altro. Se poi i comuni non hanno le risorse, destinano i due terzi di una caserma o di un bene di qualsiasi natura ai propri servizi e alle proprie funzioni, mentre la parte restante viene valorizzata per ricavare le risorse: ciò può essere valido, ma sia ben chiaro che tutto quello che deve essere alienato va a riduzione del debito pubblico. Al limite, si può destinare una parte alla riduzione del fondo pubblico nazionale, ma ovviamente deve esserci una buona parte per l'ente locale, altrimenti non c'è lo stimolo alla valorizzazione del bene.

È evidente che, in relazione a tutte le cifre che qualcuno definisce di modesta entità, stiamo ragionando di situazioni in potenza: un fiume viene conteggiato zero, una spiaggia viene conteggiata uno, ma credo che, invece, si tratti — questa è l'operazione del decreto — di far passare i valori da uno a cinque o da uno a dieci, nel caso dei beni che vengono conteggiati proprio in maniera minimale. Sono questi i principi che sicuramente devono guidarci.

Sul salvaguardare i servizi afferenti ai livelli essenziali riguardo non solo alla spesa complessiva, ma anche a quella *pro capite* sono assolutamente d'accordo, così come sulla necessità di rivedere le fonti tributarie di finanziamento del territorio.

Relativamente alla richiesta di non considerare la determinazione dei costi standard come equivalente di un costo medio e alla ricognizione dei LEP e degli obiettivi di servizio, ricordo che sono stati

attivati due gruppi di lavoro all'interno della COPAFF proprio finalizzati a questo. Sarebbe troppo semplice — credo che sia contrario anche allo spirito della legge n. 42 — ragionare in termini statistici.

In merito alla volontà di una collaborazione, come richiesta dall'onorevole Causi, per la legge n. 42, credo che già il lavoro che stiamo svolgendo, anche al di fuori di questa Commissione, stia dimostrando che la volontà sia assolutamente quella.

Non condivido le critiche dell'onorevole Lanzillotta laddove sostiene che il Governo avrebbe dovuto intervenire di più sulla legge di riforma della contabilità. Viene già mossa l'accusa che il Governo interviene troppo e mi sembra che abbiamo sempre seguito il collegamento.

Per la relazione, confermo che c'è l'assoluta volontà di rispettare la data del 30 giugno. Cito questa data perché il mio auspicio è che la relazione, prima di poter essere portata in Parlamento, abbia un passaggio nella COPAFF, proprio perché, dopo aver raccolto e condiviso i dati, si condividano insieme anche le proiezioni e le simulazioni.

L'onorevole Lanzillotta ha parlato dell'unificazione dei tributi a base reddituale o patrimoniale. Credo che sia auspicabile un sistema misto, reddituale, patrimoniale e non solo, anche con la parte di entrate non tributarie che vengono a esservi comprese. Uno degli obiettivi che vogliamo raggiungere è quello di semplificare la vita al cittadino, in modo che non debba pagare quindici o venti tasse.

In merito all'allocazione delle funzioni, al loro costo e alla correlazione tra competenze e funzioni, abbiamo effettuato la standardizzazione perché non ci sono nuove funzioni. La Carta delle autonomie locali le va ad allocare in modo da eliminare e semplificare le duplicazioni, ma non se ne creano di nuove.

In relazione alle richieste di costi standard per le regioni a statuto speciale, abbiamo attivato i tavoli delle regioni. Per alcuni si è arrivati addirittura già alla conclusione, credo con soddisfazione di entrambe le parti, perché a una riduzione

delle risorse si è associata anche un'acquisizione di nuove competenze. Trento e Bolzano hanno già firmato e recepito l'accordo. Stiamo chiudendo e credo che siamo a livello della firma con la Val d'Aosta. Successivamente, passiamo al Friuli, comunque su materie su cui si è già attivata una trattativa.

Per quanto riguarda i tempi per il conferimento dei beni agli enti locali nella misura massima possibile, il senatore Franco affermava che forse sono troppo pochi 30 giorni perché il comune presenti la domanda. Dobbiamo, però, ricordarci che tutto l'elenco di beni e destinatari deve essere portato in Conferenza unificata; se poi ci si aggiunge anche che la domanda deve indicare determinate finalità sull'utilizzo, come indicato dal senatore Belisario, ciò determinerà tempi non certo brevissimi. Il comune vede decorrere i 30 giorni non dal momento in cui c'è l'esposizione dell'elenco dei beni, ma da quando si è conclusa la fase della Conferenza e tutti hanno avuto modo di avere già masticato e digerito la questione.

In merito all'adozione del decreto e al fatto che il senatore D'Alia sostenga che non c'è stato il passaggio in Conferenza unificata, abbiamo trasmesso il testo a dicembre e la seduta della Conferenza è stata fissata il 27 gennaio. Le regioni non hanno partecipato, ma la mancata intesa non deriva da un mancato accordo, ma da una sorta di silenzio-assenso, perché non partecipavano per altri motivi. Abbiamo l'obbligo, che è stato espletato, di presentare in sede di Consiglio dei ministri una relazione, che è stata trasmessa al Parlamento, per spiegare le motivazioni del mancato raggiungimento.

Ci sono poi le domande di oggi, però, se mi consentite, credo di aver già risposto parzialmente ad alcune.

Sul federalismo demaniale, è vero che sono state escluse le regioni a statuto speciale, però esse hanno continuato a insistere per tutto il provvedimento che nessuna norma si dovesse applicare a loro e, quindi, mi viene da dire che «chi è causa del proprio mal, pianga se stesso».

Poiché, quando abbiamo affrontato il tavolo, abbiamo considerato tutti gli aspetti, tutti si riconsidereranno regione per regione, con la cautela di non andare a invadere le competenze delle regioni a statuto speciale. Dobbiamo essere molto cauti.

In relazione al discorso complessivo sollevato dal senatore Stradiotto in merito al fondo perequativo, non solo un bene deve avere la caratteristica della territorialità, ma molti di questi beni sono stati creati e sono cresciuti proprio per la collettività che li ha realizzati e accresciuti. Ci possono essere zone più o meno avvantaggiate, ma non sono neanche oggi in condizione, proprio perché non si sono realizzate le valorizzazioni, di poter verificare se vi sono anche scompensi di una zona rispetto a un'altra.

La certezza più diretta è data dai beni demaniali immobiliari, ma, con riferimento ai beni del demanio marittimo e l'idrico, che secondo me sono quelli che hanno più potenzialità, chi ha le coste se le vede attribuite. Devo andare a chiedere alla Puglia e alla Calabria un ristoro alla Lombardia o al Piemonte perché non ne hanno? Ho portato l'esempio per paradosso, ma mi sembra evidente.

Credo che quella indicata dal presidente Baldassarri, per cui la riduzione del debito pubblico è una misura che va a vantaggio di tutti, possa essere la strada da percorrere senza distorcere tutto il procedimento e garantendo questo punto.

In conclusione, credo che la riunione che abbiamo tenuto, che era stata anticipata dal Presidente, sia stata molto utile e concreta. Mi sembra vi sia una notevole coincidenza fra i rilievi degli Uffici e le questioni sollevate dagli enti locali e le regioni. Rispetto al territorio, direi che abbiamo raggiunto un'intesa di massima che mette d'accordo un po' tutti. Credo che l'auspicio sia che i due relatori stilino un unico elenco. Essendo stata prevista la scadenza del 17 maggio, vorrei che fossero rispettati questi tempi.

Senatore Belisario, sembra che acceleriamo rispetto ai tempi, ma il Governo aveva messo in guardia rispetto ai tempi

stessi, che qualcuno voleva ulteriormente comprimere rispetto alle dimensioni dell'attuazione di questa delega. Oggi ci stiamo rendendo conto della dimensione effettiva della questione. Cerchiamo di rispettarli: se dovessimo scoprire che alcune operazioni sono più complicate, prenderemo anche un po' più di tempo. Credo, però, che sarebbe proprio un buon esempio varare una riforma veramente in forma condivisa, ma anche in maniera convinta e non per necessità di opportunismo politico.

PRESIDENTE. Ringraziamo il Ministro Calderoli. Per concludere i lavori della

Commissione, ricordo che domani alle ore 14,30 saranno ascoltati i rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali e, a seguire, continuerà la nostra discussione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,35.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 25 giugno 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

PROMEMORIA DEL GRUPPO PD DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER IL FEDERALISMO FISCALE 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 partecipazioni 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.*** È 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 ». È 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. È 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 compartecipazioni 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 compartecipazioni 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 » (articolo 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'articolo 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.** È 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

