in Parlamento rischia di vanificare anche la realizzazione del federalismo, avendo già decurtato più di 4 miliardi di risorse trasferite.

Oggi, in sede attuazione del federalismo fiscale, vi sono grandi difficoltà e resistenze ad interpretare l'assetto federale fiscale come una nuova distribuzione del gettito fiscale della Repubblica fra i livelli di governo e non soltanto infra i livelli di governo; non semplicemente una sostituzione, forse anche in perdita dei trasferimenti vigenti, ma una più razionale ripartizione delle risorse pubbliche in relazione alle funzioni istituzionali assegnate, soprattutto nella prospettiva di un alleggerimento graduale della pressione fiscale sui cittadini. La clausola di invarianza finanziaria, contenuta nella legge n.42 del 2009, enuncia un sacrosanto principio che fissa il divieto di aumentare la pressione fiscale, da tutti condiviso. **Ciò non significa però che, stante l'invarianza della pressione fiscale e dell'assenza di oneri per la finanza pubblica, il federalismo fiscale non possa o non debba determinare nel rigoroso rispetto di tali vincoli una nuova ripartizione delle entrate fra Stato, Regioni, Province e Comuni, conseguente ad una effettiva razionalizzazione dell'amministrazione centrale e forse anche regionale a favore del livello locale.**

Pertanto ad avviso dei Comuni questa appare come una lacuna significativa presente nella Relazione e l'auspicio che si intende formulare è che si dia una lettura del federalismo fiscale finalmente completa e che serve al Paese.

4. Relativamente allo stato della finanza comunale e alle prospettive di evoluzione la Relazione si sofferma in termini generici sull'ipotesi della devoluzione dei gettiti derivanti dall'imposizione immobiliare, con un quadro di sintesi delle entrate comunali abbastanza approssimativo. Descrive poi il contenuto dello schema di decreto legislativo adottato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 22 luglio relativo alla determinazione dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province, su cui l'ANCI ha dato un contributo sostenendo il valore aggiunto della scelta operata verso una metodologia flessibile e caratterizzata dal confronto costante con gli enti e da un ruolo tecnico significativo delle Associazioni. **Riteniamo vada apprezzato l'impegno e lo sforzo che i Comuni insieme alle Associazioni stanno compiendo per avviare il superamento della spesa storica a favore di una spesa standardizzata.** Riteniamo che questo processo sia essenziale e che vada, dopo aver effettuato un'approfondita valutazione dell'applicazione dei fabbisogni standard e dell'attesa autonomia fiscale e finanziaria, assicurata la completa perequazione delle differenze fiscali per garantire il finanziamento integrale dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni svolte dai Comuni in ossequio ai principi di coesione sociale di pieno rispetto dei diritti di cittadinanza. **La completa e organica attuazione del federalismo fiscale per i Comuni, quindi, deve conoscere tre piani di intervento: fabbisogni standard, nuove forme di entrata autonome e perequazione, che sono strettamente connessi sul piano tecnico ed istituzionale.**

Tale processo di attuazione del federalismo fiscale deve realizzarsi nei tempi giusti con regole graduali e flessibili per accompagnare il superamento delle differenze tra i territori al fine di rinsaldare un nuovo patto istituzionale che fondi un'unificazione più forte del Paese.

La posizione dei Comuni e dell'ANCI sulla grave situazione finanziaria dei Comuni, oggi resa insostenibile dai contenuti della manovra finanziaria, è nota al Parlamento e al Governo. Con l'adesione all'Accordo del Governo, si è operata un'apertura di credito che è oggetto di costante verifica in ordine alla promessa presentazione dello schema di decreto legislativo relativo all'autonomia impositiva dei Comuni e al suo contenuto e nelle prossime settimane in ordine alla possibilità di procedere alla revisione delle regole del patto di stabilità. Sul versante delle nuove entrate da assegnare ai Comuni va chiarito che il decreto sull'autonomia impositiva dovrebbe dare piena e completa attuazione a quanto stabilito dall'articolo 12 della Legge 42 del 2009 e quindi **basarsi su un nuovo tributo di derivazione statale a carattere immobiliare ma anche su quel complesso paniere di entrate quali compartecipazione all'IRPEF e all'IVA che ai sensi di legge devono finanziare prevalentemente le funzioni fondamentali, nonché disciplinare i tributi propri, anche di scopo, dei Comuni.**

L'ANCI in sede tecnica e politica ha denunciato il rapporto fra i contenuti della manovra e il federalismo fiscale. Su questo è giusto dare atto al complesso e faticoso lavoro svolto dalla COPAFF che ha fornito un quadro quasi esaustivo del complesso di trasferimenti statali e regionali alle autonomie territoriali, con una prima proposta di fiscalizzazione. Tale fiscalizzazione deve riguardare per obbligo di legge sia i trasferimenti statali sia i trasferimenti regionali agli enti locali secondo le stime riportate nel documento della COPAFF, in quanto va soppressa ogni forma di finanza derivata, sia essa statale che regionale, che altrimenti sarebbe lesiva dell'autonomia di entrata e di spesa costituzionalmente riconosciuta. **La stessa COPAFF, è opportuno sottolineare, nell'introduzione del documento approvato l'8 giugno scorso e parte integrante della Relazione in oggetto, precisa che del taglio ai trasferimenti statali alle regioni, ai comuni e alle province non si deve tener conto in sede di attuazione della legge n.42 ai fini della loro fiscalizzazione, individuazione adeguate soluzioni per garantire le necessarie compatibilità finanziarie.** Nella relazione dovrebbe più chiaramente essere garantita e chiarita la circostanza che le grandezze di riferimento per la costruzione dell'autonomia finanziaria devono essere riferite ai contenuti della legge 42. Ciò detto però, è corretto far presentare che il Governo nella Relazione tiene a precisare che i dati e le ipotesi di lavoro indicate nel documento della COPAFF rappresentano un'utile base di tecnica di lavoro, ma tuttavia non impegnativa per il Parlamento e il Governo. A nostro avviso tale presa di distanza può compromettere lo spirito che sta alla base della stessa legge delega e delle sedi istituzionali di raccordo ivi previste ed in particolare per quanto riguarda la Commissione la sua funzione principale fissata dalla legge quale « sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie », compito a cui la Commissione si è strettamente attenuta, fornendo data condivisi necessari per l'attuazione delle deleghe.

5. Va infine sottolineata la **lacuna relativa all'assenza di previsioni differenziate sulle città metropolitane** il cui status speciale, riconosciuto dalla Legge 42 in ordine ad un regime finanziario e fiscale differenziato, risponde a complesse esigenze funzionali e articolate domande dei cittadini.

ALLEGATO 2

DOCUMENTO UPI SU RELAZIONE SUL FEDERALISMO FISCALE

Audizione

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Roma, 28 luglio 2010

Premessa

La Relazione sul federalismo fiscale, presentata dal Governo lo scorso 30 giugno, secondo quanto previsto dall'art 2, comma 6 della legge delega n.42/09, si inserisce temporalmente nella fase di conversione in legge della manovra economica definita con il decreto legge n.78/10 che, come è noto, ha destato fortissime preoccupazioni nel sistema delle Regioni e degli enti locali, soprattutto perché è intervenuta a modificare il quadro dei trasferimenti erariali e dunque a mettere potenzialmente in discussione l'avvio stesso del federalismo fiscale.

Come già formalmente espresso in Conferenza Unificata, il giudizio dell'UPI sul decreto legge 78/10 è stato negativo, poiché i suoi effetti, in particolare il taglio dei trasferimenti erariali (300 milioni nel 2011 e 500 dal 2012) andranno ad impattare fortemente sui bilanci delle Province, rendendo impossibile il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, e riducendo la quantità e la qualità dei servizi erogati; ma soprattutto le Province si troveranno ulteriormente penalizzate dalla riduzione dei trasferimenti regionali (4 miliardi nel 2011 e 4,5 miliardi dal 2012) che sono attualmente destinati all'esercizio delle funzioni trasferite e/o delegate. Tutto ciò non può essere ininfluente rispetto ai decreti legislativi attuativi, in particolare a quello relativo all'autonomia finanziaria.

In sede di conversione è, comunque, intervenuta una modifica che ha fatto salvo il livello dei trasferimenti ai fini della « fiscalizzazione » delle risorse finanziarie, a garanzia della copertura delle funzioni svolte dagli enti locali, salvaguardando l'attuazione del federalismo fiscale attraverso l'esclusione di tale taglio dall'applicazione dell'articolo 11 della legge delega.

Allo stesso tempo l'accordo siglato lo scorso 9 luglio tra UPI, Anci e Governo ha fornito un ulteriore momento di garanzia circa tutto il meccanismo di avvio del federalismo fiscale, poiché ha impegnato il Governo a procedere speditamente con gli schemi di decreti legislativi in materia di entrate di Comuni (entro il mese di luglio 2010) e Province (entro il mese di settembre 2010).

Senza comunque entrare nel merito della parte introduttiva della relazione, laddove viene operata una sorta di « ricostruzione » storica della finanza pubblica e del suo andamento negli ultimi decenni, si sottolinea che questa risulta carente di una adeguata riflessione su come in questi ultimi anni gli apparati centrali non siano stati adeguatamente riorganizzati e snelliti, contestualmente al progressivo decentramento di compiti e funzioni: anche questo aspetto di fatto ha contribuito ad un incremento generalizzato della spesa pubblica.

I numeri delle Province

La relazione all'esame della Commissione parlamentare in larga parte acquisisce gli studi e gli approfondimenti che sono stati realizzati in questi ultimi mesi dalla Copaff (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) ed orientati prin-

cipalmente a quantificare il flusso delle risorse trasferite dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, evidenziandone tutti gli aspetti critici ed approfondendo laddove possibile le interrelazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo.

Il quadro finanziario delle Province individua un considerevole ammontare di risorse provenienti dallo Stato e dalle Regioni (sia di parte corrente che in conto capitale):

dallo Stato le Province delle Regioni a statuto ordinario ricevono complessivamente circa 1,4 miliardi di euro, dalle Regioni 5,8;

se invece si vuole considerare all'interno del quadro finanziario anche le Province delle Regioni a statuto speciale Sicilia e Sardegna, le stesse cifre salgono rispettivamente a 1,8 miliardi e 6,5.

Considerazioni di merito

La relazione di per sé non risponde pienamente a quanto previsto dall'articolo 2 comma 6 della legge delega, poiché non fornisce il « *quadro generale di finanziamento degli enti territoriali* » e non delinea una « *ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le province autonome egli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse* »; di fatto si configura **come un documento ancora non pienamente maturo** e rispondente alle esigenze determinate dai criteri dettati dalla legge delega.

In molte parti la relazione (allegato 2) non fornisce elementi chiari e definitivi sul quadro finanziario complessivo, che pure rappresenterebbe il presupposto fondamentale per la predisposizione del meccanismo di flussi finanziari tra i diversi livelli di governo:

a. la quantificazione del fondo unico ex articolo 77 del dl 112/98 ha richiesto l'individuazione di criteri (generalità, permanenza, competenza) non sempre oggettivi e suscettibili di diverse interpretazioni;

b. la quantificazione dell'ammontare complessivo dei trasferimenti agli enti locali si è dimostrata operazione difficoltosa a seconda della provenienza degli stessi (Ministero dell'Interno, altri Ministeri, Regioni) e per i quali si sono dovuti adottare i medesimi criteri di cui al punto a);

c. le diverse fonti ufficiali utilizzabili e la mancanza di una armonizzazione dei bilanci regionali hanno determinato la impossibilità di riscontrare i dati invece contenuti nei consuntivi degli enti locali, lasciando margini di incertezza significativi sulle fonti informative da adottare come ufficiali; la relazione evidenzia appunto « forti scostamenti » che per le Province, ad esempio, assommano a circa 500 milioni (cfr tab 8 e 13). Ciò si determina perché mentre le Regioni hanno fino ad oggi adottato schemi di bilancio differenti, i

dati di Comuni e Province sono invece da anni definiti attraverso puntuali schemi contabili che garantiscono omogeneità e confrontabilità.

Un **serio elemento di incertezza** emerge poi allorquando si passa a prefigurare ipotesi di fiscalizzazione di tali risorse: la relazione non chiarisce come queste dovranno essere trasformate in autonomia finanziaria, rispetto alla loro provenienza. Vanno definitivamente chiariti i rapporti finanziari tra le Regioni e le Province, ed il Parlamento si deve far carico di questo problema, affrontando il prima possibile un aspetto dirimente rispetto a tutto il meccanismo di federalismo fiscale che si intende creare:

le risorse regionali nei bilanci provinciali assommano a 2,8 miliardi di parte corrente e 1,5 di parte capitale (rispettivamente 3 miliardi e 1,6 se si includono Sicilia e Sardegna) che sono pari a circa il 70% delle entrate correnti e al 60% delle entrate di parte capitale.

Non sfugge dunque **l'impellente esigenza**, ed in questa direzione va la richiesta esplicita dell'UPI, che venga definito il modello di fiscalizzazione da parte dello Stato sia dei trasferimenti correnti statali nonché di quelli regionali, così come si evince chiaramente dalla norma transitoria dell'articolo 21 che prevede la copertura integrale delle funzioni provinciali (e comunali) mediante il meccanismo dell'« 80-20 ».

Analogo elemento di incertezza è rappresentato dalla garanzia di finanziamento delle funzioni attraverso le risorse di parte capitale: non si può prescindere dalla considerazione che importantissime funzioni vengono esercitate attraverso la spesa in conto capitale (infrastrutture viarie, scolastiche, interventi di manutenzione e salvaguardia del territorio, ecc) e dunque non si può pensare di rimandare oltre l'individuazione delle modalità strutturali di finanziamento delle spese in conto capitale per sostenere le politiche di investimento locale.

La relazione non affronta in modo compiuto il meccanismo di autonomia tributaria delle Province ma si limita a fotografare, con uno scarso grado di territorializzazione, i tributi regionali, ma non quelli erariali; non viene fatto cenno alla standardizzazione delle entrate e del relativo meccanismo in ordine ad aliquote e basi imponibili, ma soprattutto non approfondisce, come invece per Regioni e Comuni, il possibile quadro imponibile delle Province. Non viene fornito alcun elemento significativo ed approfondito di un possibile paniere di tributi, limitandosi ad accennare a quanto previsto nella legge delega rispetto ad una imposizione legata al trasporto su gomma.

L'UPI invece sottolinea come sia necessario individuare fin da subito il tributo erariale cui spetta la compartecipazione (si ritiene l'IVA l'imposta più idonea), ma soprattutto favorire uno snellimento e la riduzione dei tributi attuali, individuando il livello provinciale l'unico deputato ad attivare la propria autonomia impositiva sul sistema del trasporto su gomma.

Resta ancora **poco chiaro il meccanismo di federalismo fiscale che si intenderà adottare negli enti locali delle Regioni a Statuto Speciale**,

sebbene i Comuni e le Province della Sardegna e della Sicilia, ad esempio, ricevano ancora oggi un cospicuo ammontare di trasferimenti erariali. Nulla viene detto circa la futura applicazione della legge 42/09 e dunque sulla destinazione futura di tali trasferimenti, rimandando ad accordi successivi tra Governo e singole Regioni e cioè al meccanismo previsto dall'articolo 27 della legge delega. In caso contrario, sebbene ciò non sia auspicabile, agli enti locali della Sicilia e della Sardegna non si applicheranno i fabbisogni standard, la perequazione e l'autonomia tributaria, mettendo a rischio anche le loro funzioni fondamentali.

Si ritiene questa incertezza un forte vulnus a tutto il processo di trasformazione in un'ottica federalista del sistema finanziario pubblico.

Da ultimo, ma non di poca importanza, si segnala la questione dei residui attivi perenti che gli enti locali vantano nei confronti dello Stato: è di fatto una partita aperta che vale circa 4,5 miliardi per Comuni e Province, che non può essere omessa ovvero trascurata proprio in questa delicata fase di avvio del federalismo fiscale.

Il Parlamento non può assolutamente trascurare quanto riportato nella relazione Copaff (tab 14) e cioè che le Province sono creditrici nei confronti dello Stato di oltre 3 miliardi di euro, ed i Comuni per 1,4. L'UPI ha già formalmente richiesto che venga predisposto un piano di recupero di tali crediti, per consentire alle Province l'ingresso nel sistema a regime senza « sospesi » pregressi.