

ALLEGATO



**AUDIZIONE COMMISSIONE BICAMERALE  
PER IL FEDERALISMO FISCALE**

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE N.42 DEL 2009

*Roma, 23 giugno 2011*

## CONSIDERAZIONI GENERALI

La legge delega n. 42 del 2009, che di recente ha compiuto due anni dalla sua approvazione, biennio previsto per l'esercizio di delega ora prorogato di altri sei mesi, è stato il prodotto di un lavoro comune che ha visto direttamente coinvolti Comuni, Province e Regioni in uno sforzo anche difficile di condivisione dell'impostazione generale e delle singole previsioni.

La cornice e gli specifici contenuti disciplinati dalla legge delega consentono e consentivano un salto di qualità nell'assetto dei rapporti finanziari e fiscali tra i livelli di governo.

In estrema sintesi, è giusto, ancora una volta, ribadire in questa sede cosa i Comuni si aspettano e si aspettavano dall'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: certezza, stabilità e congruenza delle risorse finanziarie assegnate, anche rispetto alle funzioni attribuite; autonomia nella gestione dei cespiti finanziari e nelle decisioni di spesa in un rapporto di trasparenza e *accountability* con la propria comunità; decentramento di risorse finanziarie dallo Stato ai Comuni in ragione dei compiti di gestione esercitati, in un'ottica di invarianza complessiva della finanza pubblica e di alleggerimento della pressione fiscale sui cittadini.

Fuor di dubbio, si può affermare che l'attuazione della legge è stata fortemente pregiudicata dai provvedimenti economico finanziari adottati contestualmente dal Governo, in particolare la manovra triennale del 2010, che ha fortemente decurtato il monte risorse attribuito alle autonomie territoriali, in contraddizione con lo spirito del federalismo fiscale, del decentramento delle risorse e dei compiti e dello snellimento del ruolo dello Stato e dell'amministrazione centrale. La stessa manovra triennale prevede che ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale non si tenga conto della riduzione dei trasferimenti e la stessa relazione COPAFF al Governo del giugno 2010 avente ad oggetto i trasferimenti fiscalizzabili in premessa espressamente dispone che la quantificazione dei trasferimenti fiscalizzabili, come effettuata in sede di COPAFF, è la cifra da considerare ai fini della conversione in entrate proprie, sulla base dei dati di bilancio al 30 dicembre 2010.

Il recupero delle risorse rimane a tutt'oggi come una delle questioni principali, anche alla luce di quanto stabilito nel decreto legislativo relativo al federalismo regionale e provinciale.

Tale questione deve trovare nei prossimi giorni una risposta, considerata anche la predisposizione di una nuova manovra da parte del Governo che non può penalizzare e colpire sotto alcun profilo il comparto dei Comuni, che anzi attende un alleggerimento dei vincoli. Si ritiene giusto far presente alla Commissione la necessità che il

confronto sulla eventuale riforma fiscale coinvolga a pieno titolo tutti i soggetti costitutivi della Repubblica le cui entrate saranno direttamente interessate dai processi di riforma, ferma restando la funzione di coordinamento statale. Su questo è opportuno aggiungere che i Comuni ritengono assolutamente urgente attivare l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la naturale sede istituzionale avanzata per il raccordo sulle decisioni politico economico finanziarie.

## I DECRETI ATTUATIVI

### 1. FEDERALISMO DEMANIALE

La fase di avvio si è caratterizzata per una certa lentezza, nonché per il sopravvenire di iniziative normative che ne hanno in alcuni casi rallentato il processo attuativo, in altri apportato alcune modifiche al testo del provvedimento (si fa riferimento alle prime proposte di « controriforma » parzialmente corrette contenute nella legge di revisione delle procedure finanziarie e di bilancio).

Il primo decreto attuativo della legge ha riguardato l'attribuzione del patrimonio statale a Regioni, Province e Comuni, cd. Federalismo demaniale, provvedimento entrato in vigore entro il primo anno, in ottemperanza all'obbligo di approvare il primo decreto entro un anno dalla sua entrata in vigore.

Si tratta di un provvedimento che ha avuto la condivisione dei Comuni, ma su cui non si possono che esprimere fortissime perplessità in ordine all'attuazione di quanto previsto nello stesso decreto.

A distanza di un anno dalla sua entrata in vigore, siamo in presenza di una complessiva inottemperanza alle procedure stabilite, a gravi ritardi e ad una difficile e complessa interlocuzione con le amministrazioni centrali competenti. È emersa una inadeguatezza delle informazioni anche tecniche circa i beni trasferibili e i beni non trasferibili in quanto rientranti in finalità esclusivamente istituzionali; con grande difficoltà e ritardo solo ad aprile è stato licenziato il provvedimento relativo ai beni esclusi, con la richiesta dell'Anci di espungere alcuni beni in quanto di dubbia motivazione ed ancora pende per l'intesa in Conferenza Unificata la lista dei beni immobili trasferibili, rispetto ai quali manca anche l'individuazione dell'ente destinatario del bene, nonché tutte le informazioni che ai sensi di legge l'Agenzia del demanio dovrebbe fornire.

**Si chiede pertanto ai sensi dell'articolo 3 della legge n.42 del 2009 che la Commissione parlamentare, anche in composizione integrata con il comitato dei 12, svolga in tempi brevi una seduta apposita per approfondire l'attuazione del federalismo demaniale acquisendo tutte le informazioni necessarie al fine di predisporre una relazione alle Camere.**

Dal punto di vista operativo si richiede che il processo di devoluzione degli immobili in favore dei Comuni venga sostenuto da un gruppo di lavoro trilaterale (amministrazione statale interessata, Agenzia del Demanio e Comune/Anci) al fine di definire in una sede condivisa tutti i passaggi che interessano ogni singolo bene.

## 2. DECRETO ROMA CAPITALE

È stato approvato un primo decreto che attiene agli organi e all'esercizio di una più ampia autonomia statutaria, di fatto rivedendo alcune previsioni del testo unico.

Non ha trovato ancora attuazione la disciplina, certamente più significativa e rilevante dello status speciale di Roma Capitale, che attiene al complesso di funzioni assegnate e alla potestà organizzativa e normativa connessa alla disciplina ed esercizio delle stesse, nonché al quadro finanziario e impositivo.

**Si chiede pertanto di procedere rapidamente alla presentazione del secondo decreto legislativo in modo da dare esaustiva e armonica attuazione all'ordinamento speciale di Roma Capitale.**

## 3. DECRETO RELATIVO AI FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

Il superamento della spesa storica nel finanziamento degli Enti locali attraverso la definizione dei fabbisogni standard con riferimento alle funzioni fondamentali è uno dei pilastri fondamentali su cui si regge l'architettura del federalismo fiscale. Il decreto adottato, in via provvisoria, individua quali funzioni fondamentali quelle elencate dall'articolo 24 della legge n.42 in attesa della individuazione da parte del legislatore statale, nonché i criteri e i tempi con cui pervenire al calcolo dei fabbisogni.

I criteri adottati per il calcolo fanno riferimento a metodologie statistiche che tengano conto delle caratteristiche strutturali dell'Ente, delle diverse modalità di gestione adottate e dei livelli di spesa rilevati dai singoli Enti. Il passaggio dal criterio della spesa storica alla stima dei fabbisogni standard avverrà, ovviamente, in modo graduale.

Lo stesso decreto individua l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale – IFEL Fondazione ANCI – come uno dei soggetti attuatori del procedimento di determinazione dei fabbisogni standard.

Per la realizzazione dei fabbisogni standard nel 2011, sono state identificate le 2 funzioni fondamentali per i Comuni: Funzioni di Polizia locale e Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo che, per complessità e divisione strutturale, è suddiviso in Anagrafe, Tributi, Ufficio tecnico e Servizi generali.

Per la predisposizione dei modelli, sono stati organizzati gruppi di lavoro con la collaborazione di esperti della materia per ogni funzione fondamentale, scelti anche e soprattutto tra i Comuni cercando di mantenere il dovuto equilibrio tra dimensione, densità di popolazione e distribuzione geografica. L'accurata progettazione, che ha richiesto però un'attività istruttoria superiore alle aspettative, ha permesso di rimanere nei tempi stabiliti per la realizzazione dei questionari, ultimati al 31 dicembre.

Ultimati i questionari, con istruzioni e specifiche tecniche dettagliate a corredo, si è convenuto di effettuare un test preliminare per verificare sia la comprensibilità dello schema di rilevazione adottato, sia l'effettiva fattibilità da parte delle singole amministrazioni. Le osservazioni raccolte hanno permesso il perfezionamento dei questionari e l'implementazione definitiva on line.

La somministrazione dei questionari, preceduta da una campagna di pubblicizzazione del progetto sia tramite media sia con i consueti canali di comunicazione diretta con i Comuni, è avvenuta il 31 gennaio tramite pubblicazione sul portale del questionario Funzioni di Polizia locale. Questo primo questionario è ormai in fase di chiusura: sono stati analizzati i dati ricevuti e si sta procedendo con la correzione dei « picchi » anomali.

***Risultati compilazione del questionario: a metà giugno 2011 circa il 90% dei Comuni ha risposto ai questionari.***

Non si può non rilevare come ad oggi i Comuni risultino essere l'unico comparto della Repubblica (insieme alle Province) che hanno accettato una misurazione seria e profonda sui costi delle funzioni amministrative fondamentali mentre nulla è ancora in programma per quanto attiene agli enti della PA centrale. In questo senso è auspicabile un forte richiamo del Parlamento che in un'ottica di accountability inviti il Governo a presentare un apposito provvedimento normativo in tal senso.

#### **4. DECRETO RELATIVO AL FEDERALISMO MUNICIPALE E RAPPORTE CON IL DECRETO RELATIVO AL FEDERALISMO REGIONALE.**

L'ANCI ha valutato positivamente l'adozione del decreto sul federalismo municipale considerandolo come l'avvio iniziale di un percorso volto al recupero di autonomia impositiva e di una auspicabile certezza nella disponibilità di risorse. La relativa incompletezza e non piena rispondenza del provvedimento alle proposte dei Comuni, dichiarata a febbraio, pone oggi l'esigenza di promuoverne alcune correzioni e integrazioni, anche alla luce di alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo relativo al federalismo regionale.

In particolare si chiede:

**che il monte dei trasferimenti da fiscalizzare vada calcolato alla data del 31 dicembre 2010 così come avvenuto per le regioni. Di conseguenza vanno aumentate le percentuali di compartecipazione ai tributi immobiliari, all'IVA e alla cedolare secca o deve essere aumentata l'aliquota base dell'IMUP. In tale ambito, così come previsto nel decreto legislativo relativo al federalismo regionale vanno fiscalizzati i trasferimenti in conto capitale, non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento;**

**devono essere adottate le disposizioni in merito alla nuova imposta secondaria attraverso apposito decreto legislativo delegato integrativo;**

**anche in considerazione dell'impossibilità di garantire una distribuzione reale del gettito IVA in base ai consumi locali, si chiede di modificare il decreto sostituendo il gettito IVA con la distribuzione del gettito IRPEF cogliendo l'occasione anche per una revisione completa del sistema dell'addizionale all'IRPEF che deve essere lasciata all'autonomia finanziaria dei Comuni;**

**deve essere meglio perequata la distribuzione del gettito dei tributi immobiliari connessi ai trasferimenti di proprietà;**

in relazione alla perequazione deve essere meglio puntualizzata la fonte di finanziamento della perequazione a carico della fiscalità generale ed il valore del relativo fondo perequativo (ed in tal senso potrebbe essere utile devolvere nel fondo una parte del gettito dei tributi immobiliari connessi al trasferimento dei diritti reali).

Inoltre, nell'immediato e sempre con riferimento all'attuazione delle previsioni contenute nel decreto, si chiede di emanare il regolamento per l'addizionale IRPEF.

Si chiede di garantire la disponibilità di tutti i dati aggiornati sui gettiti devoluti al fine di verificare fin d'ora gli effetti della riforma del fisco municipale sul prossimo triennio, in particolare l'andamento della cedolare secca, del gettito delle imposte immobiliari e degli elementi di calcolo dell'aliquota di equilibrio IMUP ed infine si chiede di completare la ricognizione e quantificazione dei trasferimenti regionali ai Comuni da fiscalizzare, così come previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo n.68 del 2011.

Infine, è assolutamente urgente acquisire dal Governo certezza in ordine alla convocazione della riunione di insediamento della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica che ai sensi di legge deve avvenire entro trenta giorni, termine in scadenza.

## 5. DECRETO RELATIVO AGLI INTERVENTI SPECIALI DA PARTE DELLO STATO

Anche in questa sede si ribadisce la contrarietà dell'ANCI al contenuto del provvedimento che estromette gli enti locali da destinatari diretti di finanziamenti speciali, come invece prevede in modo inequivocabile l'articolo 119 della Costituzione, nonché l'articolo 16 della legge delega n. 42.

Si chiede pertanto di invitare il Governo ad adottare rapidamente il decreto legislativo che deve integrare e completare l'attuazione della previsione costituzionale con la previsione di destinare gli appositi finanziamenti ai Comuni.

