

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

32.

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 LUGLIO 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
La Loggia Enrico, Presidente	2	Calderoli Roberto, <i>Ministro per la semplificazione normativa</i>	2
Audizione del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):		Causi Marco (PD)	10
La Loggia Enrico, Presidente	2, 8, 11	Marsilio Marco (PdL)	10
		Vitali Walter (PD)	8
		ALLEGATO: Documentazione depositata dal Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli	12

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Do la parola al Ministro Calderoli per lo svolgimento della relazione.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa.* Grazie, presidente. Svolgerò un intervento in cui fornirò risposte rispetto alle puntuali domande che erano state poste nella lettera inviata dai gruppi di opposizione al Presidente della Commissione. Inoltre, ho con me un documento, che però è piuttosto lungo e che, se siete d'accordo, depositerei. Esso riguarda più specificatamente i sin-

goli decreti, le diverse fasi attuative e ciò che si è realizzato fino a oggi – credo che sia altrettanto utile – in ordine all'attuazione della legge n. 42.

Si è sostenuto, soprattutto durante la fase preparatoria, ma anche a seguito del testo approvato, che il federalismo fiscale è finito con la manovra. La ragione che viene addotta è l'ammontare dei tagli e la loro distribuzione, ritenuta sperequata in relazione al comparto regioni ed enti locali.

Nel documento predisposto dalle regioni il 13 luglio si legge che « questa manovra rende di fatto irrealizzabile il federalismo fiscale, per cui occorre una verifica complessiva del processo attuativo della legge n. 42/2009 ». Inoltre, si scrive che « la manovra approvata dal Consiglio dei ministri ancora una volta pone, però, il peso maggiore dei tagli alla spesa pubblica sulle regioni. Infatti, le riduzioni di spesa sul sistema regionale a regime dal 2014 ammontano a 9,140 miliardi di euro su un totale di 18,754 miliardi. In sostanza, il 48,7 per cento del riequilibrio dei conti pubblici è posto a carico di soggetti istituzionali che rappresentano solo il 16,25 per cento della spesa pubblica ».

Nel documento dei comuni del 14 luglio si afferma, invece, che « la manovra approvata dal Consiglio dei ministri è ingiusta, perché carica ancora una volta addosso ai comuni un peso sproporzionato, perché non riconosce i risultati oggettivi raggiunti da questo comparto e perché non corregge gli errori della legislazione vigente, che ha prodotto una diminuzione drastica della spesa per investimenti e un abbattimento dei livelli di autonomia ».

In realtà, va precisato che diverse richieste sono state già ampiamente consi-

derate nel testo finale della manovra approvata. Per esempio, è stato eliminato il taglio al fondo di riequilibrio perequativo di province e comuni, che aveva destato forti polemiche.

Inoltre, per tutto il comparto delle autonomie territoriali è stata introdotta una definizione di criteri di virtuosità più coerente col processo del federalismo fiscale, per cui al primo posto è stata inserita la prioritaria considerazione della convergenza tra la spesa storica e i costi e i fabbisogni *standard*.

Un altro punto decisivo da considerare è di prospettiva strutturale e temporale. La questione è, infatti, più ampia della dimensione puramente contingente. Occorre considerare in modo più compiuto la dinamica temporale. Il federalismo fiscale è una riforma strutturale, la manovra è un intervento congiunturale, seppure con un obiettivo politico decisivo, come il pareggio di bilancio. Un conto è una riforma di lunga durata, un conto è una manovra.

Il federalismo fiscale ha, infatti, una dimensione strutturale che modifica nel lungo periodo il sistema istituzionale e supera il centralismo con un impatto su grandi e numerosi fattori e comportamenti, responsabilità, trasparenza, democraticità, controllo elettorale e superamento della spesa storica. La prima questione da notare, quindi, è la diversa dimensione temporale e strutturale.

La manovra è, invece, congiunturale e ha una finalità triennale e un obiettivo fondamentale, che è il pareggio di bilancio. È pur vero che si tratta di un obiettivo ad alta intensità politica, ma il pareggio di bilancio è la condizione *sine qua non* in un contesto in cui la spesa non può più essere finanziata a debito, ma deve essere finanziata con quanto entra.

In una fase di crisi senza pareggio di bilancio non ci sono né lo Stato centrale, né il federalismo. Senza pareggio di bilancio siamo come una famiglia che spende 104 guadagnando 100. Non si può più vivere a debito in un contesto come quello attuale, dove la competizione è globale.

Il pareggio di bilancio non fa saltare il federalismo fiscale, lo permette. La riprova ne è che in Paesi autenticamente federali come la Germania si sia introdotto questo obiettivo nella Costituzione.

La riforma costituzionale tedesca del 2009, con il freno all'indebitamento, ha modificato l'articolo 109 (Gestione del *budget* della federazione e dei *Länder*), precisando proprio, nello stabilire l'obiettivo del pareggio, che la federazione e i *Länder* adempiono congiuntamente agli obblighi della Repubblica federale di Germania derivanti dagli atti legislativi dell'Unione europea sulla conformità alla disciplina di bilancio, come previsto dall'articolo 104 del trattato che istituisce la Comunità europea e, in tale quadro, tengono conto delle esigenze connesse all'equilibrio economico generale.

Ciò premesso, il federalismo fiscale non può, quindi, essere ridotto alla manovra. Il federalismo fiscale non è una finanziaria, ma è una riforma profondamente strutturale, che incide in profondità sul sistema istituzionale. È diretto a raddrizzare l'albero storto, a riportare cioè il nostro sistema in un quadro di trasparenza, responsabilità ed equità.

Il processo di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard permette il superamento dell'irrazionalità del finanziamento in base alla spesa storica, per cui più si spendeva e più si era premiati, un meccanismo istituzionale perverso che per 35 anni ha orientato il sistema di spesa favorendo sprechi e inefficienze.

Il decreto legislativo sull'armonizzazione dei bilanci, destinato a incidere, modernizzandoli, sui bilanci di 9.700 enti, approvato da questa Commissione, porta il nostro sistema a un livello di trasparenza e di ordine che spesso era gravemente compromesso. Si tratta di cambiamenti radicali e strutturali dell'assetto istituzionale che permettono di rimediare anche alle gravi carenze cognitive che inquinano il nostro assetto istituzionale e depongono le capacità decisionali.

I decreti legislativi sul sistema fiscale di regioni, province e comuni sbloccano e riformano l'autonomia impositiva in un

quadro in cui la spesa viene resa trasparente proprio attraverso complessi e decisivi processi di standardizzazione ed eliminano l'aspettativa deresponsabilizzante dei ripiani statali, aspettativa che ha inquinato a lungo il nostro sistema, non favorendo i processi di riforma e di ri-strutturazione delle inefficienze.

Gli esempi potrebbero continuare e dimostrano e confermano che il federalismo non va confuso con la manovra. Il federalismo fiscale non è una finanziaria, ma è un processo che porta all'attuazione del principio democratico fondamentale *no taxation without representation*. Non comprendere che si tratta di un processo istituzionale di lungo periodo determina un grave fraintendimento che danneggia in modo irreparabile la giusta direzione riformista intrapresa dal nostro ordinamento.

Da questo punto di vista la stessa attuazione della legge delega n. 42 del 2009 avvia, ma non esaurisce il processo. Per esempio, oggi si agisce molto sulle addizionali e sulle compartecipazioni. Domeni, in un quadro divenuto più razionale e trasparente per effetto della direzione intrapresa, il processo è destinato ad andare più avanti.

La manovra è triennale e il federalismo fiscale che si avvia oggi con l'attuazione della legge delega n. 42 non si esaurisce nemmeno nella delega. Questa, con i sette decreti legislativi emanati e l'ultimo in discussione in questa Commissione, pone il primo fondamentale e indispensabile tassello di razionalizzazione del sistema.

Una volta attuata e anche « tagliandata » con i decreti correttivi questa indispensabile riforma, il processo del federalismo fiscale è potenzialmente destinato a essere più ampio e può essere visto in una prospettiva temporale non triennale, ma addirittura trentennale per le prospettive che può aprire.

Così, in specie, è avvenuto in altri ordinamenti simili al nostro come, per esempio, quello spagnolo, dove il modello attuale, che vede oggi le regioni spagnole, le comunità autonome, gestire anche normativamente il 50 per cento dell'imposta

sul reddito, dopo la riforma fondamentale del 1980, è stato frutto di ben tre altri passaggi, rispettivamente nel 1996, nel 2011 e nel 2009, secondo un processo che ha avuto una durata trentennale.

Un processo analogo è avvenuto in Germania, con la costante manutenzione della normativa costituzionale e legislativa dei rapporti tra federazione e *Länder* e poi con le riforme del 2006 e del 2009.

Anche il federalismo fiscale italiano è un processo di lunga durata, che è stato avviato in termini strutturali dalla legge n. 42 del 2009 e dai relativi decreti attuativi. Da questo punto di vista è interessante notare che lo stesso processo di attuazione della legge n. 42 si è dimostrato un grande laboratorio di innovazione anche per il sistema centrale. Basti pensare all'introduzione dei fabbisogni *standard* e al superamento della spesa storica anche per le amministrazioni dello Stato.

Dal laboratorio del federalismo fiscale sono iniziate a emergere, quindi, innovazioni destinate a portare una nuova razionalità negli apparati centrali e questa è una prima dimostrazione della portata del processo del federalismo fiscale.

Inoltre, come altra dimostrazione, il disegno di legge delega assistenziale pone al centro le regioni e i comuni in vista della creazione di un sistema sanitario socio-assistenziale integrato basato sul principio di sussidiarietà verticale e orizzontale e, quindi, sulla valorizzazione degli enti più vicini al cittadino. Da questo punto di vista è decisamente improprio ridurre il federalismo fiscale al taglio dei trasferimenti da fiscalizzare, cioè a una mera sostituzione dei trasferimenti erariali con risorse derivanti dalla devoluzione di gettito di tributi erariali.

Il processo del federalismo fiscale è strutturale ed è ben altra questione e ben altra prospettiva. È chiaro che, in assenza dei tagli, peraltro previsti solo dal decreto legge n. 78 del 2010 e non replicati dall'attuale manovra, nell'immediato l'attuazione del federalismo fiscale in base alla legge n. 42 avrebbe portato maggiori benefici alle autonomie, ma, come si è rife-

rito, senza pareggio di bilancio ormai non esisterebbe non solo il federalismo, ma nemmeno lo Stato centrale.

Non è una volontà politica nazionale a osservarlo, non è solo un vincolo imposto dall'Europa. È una questione diversa e molto più rilevante. Non sono Roma o Bruxelles, ma Londra e Wall Street, nonché l'Asia e i mercati a richiederlo.

Nello specifico, va poi precisato che i tagli ci sono stati anche per lo Stato ed è opportuno chiarirne le proporzioni.

Con il decreto legge n. 98 del 2011 è stato richiesto al comparto delle amministrazioni centrali e delle regioni, inclusa la spesa sanitaria, un contributo complessivo per il periodo 2011-2014 pari rispettivamente a 62,6 miliardi e a 13,4 miliardi considerati al netto delle risorse accantonate sul fondo per gli interventi strutturali di politica economica. In termini di incidenza percentuale sul totale della manovra, la correzione imposta alle amministrazioni centrali è pari al 78,2 per cento, largamente superiore a quella delle regioni, che ammonta al 16,8 per cento.

In relazione alla tempistica con cui interviene la manovra, si osserva che per l'amministrazione centrale sono disposte misure correttive già a partire dall'anno in corso, con effetti immediati sulla programmazione finanziaria. Le regioni, viceversa, nel 2011 si trovano a ricevere risorse aggiuntive per il trasporto pubblico locale (714 milioni) e per il servizio sanitario (105 milioni). Le regioni, pertanto, oltre a una riduzione dell'obiettivo del Patto di stabilità interno previsto per il 2012 per gli enti virtuosi, quota parte di 200 milioni da ripartire tra regioni, province e comuni, si trovano nella più favorevole condizione di dover effettuare interventi di correzione dal lato della spesa solo a partire dal 2013.

In valore assoluto il maggior contributo dell'amministrazione centrale è confermato anche se si guarda ai soli provvedimenti di contenimento della spesa. Nel periodo 2011-2014, infatti, la riduzione della spesa per le amministrazioni centrali è pari a 14,5 miliardi e a 11,1 miliardi per le regioni, compresa la sanità.

La distribuzione della manovra fra l'amministrazione centrale e le regioni appare sostanzialmente proporzionale con il peso che ciascun comparto ha evidenziato nel 2010 in termini di spesa primaria. L'incidenza della manovra ammonta, infatti, al 48,5 per cento per le amministrazioni centrali, a fronte di una quota di spesa pari al 25,3 per cento, mentre la quota delle regioni è pari al 37 per cento in termini di manovra, a fronte di una percentuale di spesa primaria pari al 20,2 per cento. Le amministrazioni centrali sopportano, dunque, una correzione pari a 1,9 volte la loro quota di spesa, a fronte di un contributo delle regioni pari a 1,8 volte.

La composizione della manovra appare ancora più favorevole per le regioni, se si guarda la distribuzione della spesa primaria tendenziale nell'ultimo anno del periodo di programmazione, il 2014. In questo caso la correzione delle amministrazioni centrali aumenta a oltre il doppio della propria quota di spesa, a fronte di un contributo delle regioni che rimane invariato a 1,8 volte. Ho una tabellina, che lascio agli atti della Commissione, con le diverse composizioni della spesa.

Per quanto attiene il concorso degli enti locali, pari a 4,1 miliardi nel complesso del periodo 2011-2014, la manovra si attesta al 13,7 per cento della correzione complessiva della spesa. Tale apporto si confronta con una quota di spesa pari al 10,3 per cento nel 2010 e al 9,4 per cento nel 2014, risultando così più favorevole di quanto osservato per le amministrazioni centrali e per le regioni.

Si sottolinea, inoltre, anche che per gli enti locali le misure correttive non operano dal 2011, ma solo a partire dal 2013 come per le regioni e che nel 2012 è prevista per gli enti virtuosi una riduzione dell'obiettivo del Patto di stabilità interno, quota parte dei 200 milioni da ripartire tra regioni, province e comuni.

Con riferimento a un percorso temporale più ampio, che considera anche gli effetti attesi dai decreti legge nn. 112/2008, 78/2010 e 98/2011 e dalla legge di stabilità n. 220/2010, il contributo delle amministrazioni centrali alla manovra ri-

sulta sempre essere superiore a quello delle regioni. Il concorso delle prime risulta, infatti, pari al 68,6 per cento del totale della manovra, a fronte di un'incidenza del 22,1 per cento per le regioni.

Tale disparità emerge anche considerando il solo contenimento della spesa. In termini assoluti, infatti, le amministrazioni centrali contribuiscono alla manovra con 49,9 miliardi, contro i 41 miliardi delle regioni. Tali valori si traducono in una percentuale sul totale della correzione sulle spese di ammontare rispettivamente pari al 43,7 per cento e al 35,9 per cento.

Analogamente al caso precedente il concorso degli enti locali risulta inferiore a quello degli altri componenti. Sul totale delle manovre disposte negli ultimi anni il valore della correzione di questi enti è di 19,3 miliardi, cioè il 9,6 per cento della manovra e il 16,9 per cento degli interventi di contenimento della spesa.

In merito ai quesiti che ci sono stati sottoposti da parte delle regioni, per quanto riguarda le ricadute per le regioni derivanti dalle riduzioni delle dotazioni finanziarie dei ministeri di cui all'articolo 10, commi 1 e 5 del provvedimento, si rappresenta che tali ricadute potranno essere valutate una volta che i ministri competenti avranno proposto, in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità per il triennio 2012-2014, gli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi di risparmio fissati nell'allegato c), articolo 10, comma 2, del decreto legge n. 98/2011.

Per ciò che riguarda le ricadute per le regioni derivanti dal definanziamento delle autorizzazioni di spesa nel bilancio dello Stato, i cui stanziamenti annuali non risultano impegnati sulla base del rendiconto 2008-2010, articolo 10, comma 7, non risultano effetti negativi per le regioni.

Circa le ricadute per le regioni derivanti dalla riduzione dei termini per la perenzione amministrativa dei residui di cui all'articolo 10, comma 8, e le modalità per la riassegnazione delle risorse ai corrispondenti capitoli, si rappresenta che gli effetti sui residui passivi nei confronti delle regioni possono cifrarsi intorno ai

400 milioni, i quali potranno essere reiscritti in bilancio mediante l'utilizzo del fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti, che, con il disegno di legge di bilancio, verrà incrementato per complessivi 500 milioni di euro.

Con riferimento alle revoche dei finanziamenti assegnati dal CIPE per il finanziamento della progettazione e della realizzazione delle opere strategiche di cui alla legge obiettivo e previste all'articolo 32, comma 2, del decreto legge n. 98/2011, non si dispone dei dati relativi ai finanziamenti interessati.

Relativamente al Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali di cui all'articolo 32, comma 1, del decreto legge n. 98/2011 istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la medesima disposizione prevede che le relative risorse siano assegnate dal CIPE su proposta del medesimo ministero, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, con vincolo di destinazione prioritaria per le opere ferroviarie da realizzare ai sensi dell'articolo 2, commi 232, 233 e 234 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché per far fronte alle esigenze dei contratti di programma RFI Spa e ANAS Spa.

Circa gli indirizzi e i criteri secondo i quali il ministro dell'economia e delle finanze intende sviluppare fondi di investimento per la partecipazione in fondi di investimenti immobiliari chiusi promossi dalle regioni e dagli enti locali, all'articolo 33, si rappresenta quanto segue: la norma prevede la costituzione di una società di gestione del risparmio (SGR) a capitale interamente pubblico, 100 per cento MEF, per l'istituzione di uno o più fondi di investimento destinati a opere principalmente in due settori di attività, partecipazione in fondi di investimenti immobiliari chiusi promossi da regioni, comuni e province anche in forma consorziata o da società interamente partecipate dai predetti enti.

Tali fondi potranno essere titolari di diritti di concessione o d'uso su beni indisponibili o demaniali che prevedano la possibilità di locare in tutto o in parte il

bene oggetto della concessione, di investimento diretto acquistando immobili in locazione passiva per le necessità delle pubbliche amministrazioni.

La SGR, nel rispetto dell'autonomia degli enti territoriali nella definizione delle politiche di sviluppo del territorio, intende fornire il supporto tecnico e finanziario per rimuovere i vincoli principali allo sviluppo di operazioni di valorizzazione del patrimonio e, in particolare, la carenza di risorse finanziarie e, ove richiesto, le competenze in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare. Il patrimonio interessato è quello riveniente dal federalismo demaniale, di cui si è semplificata la procedura di attribuzione nel caso di conferimento al fondo e da quello già di proprietà degli enti territoriali. L'intervento del fondo è in grado di operare solo a seguito di Piani di valorizzazione promossi ed elaborati dagli enti territoriali.

Il fondo crea un volano per sostenere le iniziative di valorizzazione che, a legislazione vigente, le regioni e gli enti locali potrebbero porre in essere, ma per l'implementazione delle quali c'è la necessità di investimenti che il mercato non è disposto a offrire, data la difficoltà di ottenere un'adeguata remunerazione.

Il fondo dovrebbe sostenere le spese in conto capitale necessarie per finanziare le operazioni di sviluppo con un obiettivo di remunerazione moderato. In questo senso è importante la possibilità che ha il fondo di investire in diritti di concessione ovvero in immobili utilizzati in locazione passiva dalle amministrazioni per conseguire la redditività necessaria a sostenere economicamente l'attività di valorizzazione da parte della SGR.

Si è scelto lo strumento del fondo per avere la flessibilità operativa e rispondere alle diverse esigenze dei territori, prendendo spunto anche dall'esperienza del *social housing*. I criteri e gli indirizzi di investimento dovranno, quindi, essere definiti nell'ambito del Regolamento di gestione del fondo.

Relativamente alle riduzioni disposte sugli stanziamenti del Fondo aree sottoutilizzate, ai sensi del decreto legge n. 98/

2011, nella valutazione delle proposte di riduzione di cui al punto 1, che dovranno concretizzarsi anche in termini di indebitamento netto, si dovrà tener conto dell'effettiva spendibilità delle risorse FAS quota regionale, considerato che l'utilizzo delle stesse rientra nei limiti del Patto di stabilità interno. Un'eventuale loro proposta di riduzione non produrrebbe effetti sull'indebitamento netto.

Infine, per ciò che concerne il blocco del *turnover*, nel segnalare che le disposizioni di cui all'articolo 16, comma 1, lettera a) del decreto legge n. 98/2011 non si riferiscono né alle regioni, né agli enti del Servizio sanitario nazionale, si rappresenta quanto segue: con il citato decreto-legge n. 98 del 2011 non sono state introdotte innovazioni in merito al regime delle assunzioni a tempo indeterminato da parte delle regioni, che pertanto resta definito dall'articolo 76, comma 7 del decreto-legge n. 112 del 2008 e successive modificazioni.

Per quanto riguarda il Servizio sanitario nazionale, il decreto-legge n. 98 del 2011, articolo 17, comma 3, ha prorogato le disposizioni di cui all'articolo 2, commi 71, 72 e 73 della legge n. 191 del 2009, disponendo che le stesse si applichino anche in ciascuno degli anni 2013 e 2014.

Tali disposizioni, in quanto riferite al contenimento della spesa complessiva di personale, non recano alcuno specifico vincolo per le assunzioni a tempo indeterminato.

Con riferimento alle regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari i cui enti sanitari sono soggetti ai vincoli di assunzione previsti dai singoli piani o programmi operativi, il decreto legge n. 98/2011 si è limitato a prevedere, all'articolo 17, comma 4, lettera f), la possibilità di disporre, al verificarsi di determinate condizioni in deroga al blocco totale del *turnover* derivante dall'applicazione alle regioni con rilevanti disavanzi sanitari dell'articolo 1, comma 174 della legge n. 311/2004 e successive modificazioni, l'autorizzazione al conferimento di incarichi di dirigenti medici di struttura complessa.

A questo documento, presidente, allego la parte relativa all'attuazione della legge n. 42 e tutta la parte normativa con i riferimenti agli atti amministrativi conseguenti, che forse sono estremamente utili, perché non sono stati sottoposto al parere della Commissione.

PRESIDENTE. Grazie, signor Ministro. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Indubbiamente il Ministro Calderoli ci ha fornito un documento che merita di essere approfondito, perché contiene valutazioni sulla manovra e sul suo impatto sul comparto delle regioni e degli enti locali, che noi ci riserviamo naturalmente di valutare e di verificare.

Resta, però, un'impressione, che deriva dall'esposizione svolta, e cioè che il Ministro Calderoli abbia voluto spiegare alla Commissione come tra la manovra e il federalismo fiscale non ci possa essere un rapporto diretto, perché si tratta di due processi estremamente diversi tra di loro.

Su questo naturalmente non c'è alcun dubbio neanche da parte nostra, che pure abbiamo inviato la lettera con la quale, come lei ha riconosciuto, le rivolgevamo alcune circostanziate domande proprio su questo tema.

Poiché è evidente che un qualunque processo di trasferimento di risorse di autonomia fiscale dal centro verso il sistema delle autonomie può anche avvenire in un momento difficile per la finanza pubblica, a quel punto si porrebbe un interrogativo: se c'è un momento difficile, che cosa dobbiamo fare, dobbiamo procedere o interromperci?

Io ritengo che sia stato giusto approvare la legge n. 42 in un momento che tutti sapevamo essere difficile e che probabilmente lo sarebbe stato ancor di più negli anni a seguire, perché il federalismo fiscale è virtuoso per il Paese, in quanto consente non solo una migliore organizzazione dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali, ma anche, come lei ha ricor-

dato, il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni *standard*, il quale produce risorse che possono essere diversamente impiegate, o a concorso degli obiettivi di riduzione del deficit oppure anche, come noi avevamo proposto e proponiamo, del Patto di convergenza tra territori diversi nell'offerta dei servizi.

Tutto ciò è per noi assolutamente pacifico, però, signor Ministro, in tutta la sua relazione non ha mai citato, il che è per me un elemento di valutazione importante, il processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica, che costituisce uno dei perni fondamentali della legge che noi abbiamo approvato in Parlamento.

Non si tratta dell'ora X, della presa del Palazzo d'inverno, con il federalismo fiscale che entra in funzione in un dato momento, quando si è esaurita la fase transitoria e da quel momento in poi tutto funziona perfettamente secondo i dettami della legge. Non è così: si tratta di un processo che, per il legislatore, che è il Parlamento, deve essere caratterizzato da un coordinamento molto stretto e multilivello tra Stato, regioni e autonomie locali sulle manovre di finanza pubblica.

La legge prevede anche uno strumento, che si chiama Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. È evidente che i numeri che lei adesso ha citato sono contestati dalle regioni per un verso, dai comuni e dalle province per l'altro e anche da noi. Ci verrà una sede nella quale si condividano innanzitutto le informazioni e le banche dati e in cui poi, una volta condivisi i dati, si cerchi di convenire sui sacrifici che tutti devono compiere per raggiungere ciò che è sacro-santo, cioè il pareggio di bilancio entro il 2014. Questa è la questione.

Se poteva avere un senso nell'anno 2010, l'anno scorso, non aver attivato questo meccanismo, perché non esisteva ancora lo strumento legislativo puntuale per farlo — lo si sarebbe ugualmente potuto attivare con la Conferenza unificata — quest'anno il non averlo fatto, signor Ministro, è inutile che lei ci venga a raccontare questioni diverse, è una palese violazione della legge n. 42.

Voi avevate nelle vostre mani lo strumento per attivarlo, cioè il decreto sulla finanza regionale e provinciale, che stabiliva peraltro un termine per l'istituzione della Conferenza, che era il 6 giugno del 2011, ma non l'avete fatto. Tale termine è stato lasciato scadere senza attivare ciò che il Governo avrebbe dovuto attivare, cioè l'istituzione della Conferenza. Poi è venuta la manovra.

Si sapeva che eravamo in una situazione difficile. Lo stesso DEF, il Documento di economia e finanza, indicava che si sarebbe dovuto procedere a una manovra pesante per il triennio 2012-2014 e consigliava, a differenza di ciò che avete fatto voi, non di sospendere la legge n. 42 e il meccanismo del federalismo fiscale, ma anzi di attuarli, proprio per avere la possibilità di chiamare il complesso del sistema a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Questo è imperdonabile. Per noi su una questione di questo genere non si può transigere, perché è il cuore stesso della legge n. 42. Senza l'attivazione di quello strumento e di quel luogo non si viene meno semplicemente a un fatto di procedura, ma alla sostanza del percorso che abbiamo di fronte a noi, ivi compreso il risanamento della finanza pubblica.

Il raggiungimento degli obiettivi scritti nella legge che è stata approvata, a cui noi abbiamo dato l'assenso per quanto riguarda l'urgenza e i tempi, pur avendo ovviamente opinioni nel merito profondamente diverse, richiede necessariamente un contributo da parte del comparto delle autonomie locali, che in questo modo non vi è stato e non vi può essere.

Inoltre, signor Ministro, me lo consenta, sui dati che lei ci ha fornito e sui quali sono certo che anche gli altri miei colleghi interverranno, mi è capitata tra le mani una ricostruzione delle variazioni delle risorse degli enti locali nel 2010-2011 a cura del Servizio studi della Camera dei deputati.

La pagina non c'è, ma si parla di fattori che incidono sull'andamento dei trasferimenti 2010-2011, alla tavola 12 (Trasferi-

menti erariali agli enti locali per gli anni 2002-2013). Prendiamo in esame ovviamente l'andamento negli ultimi anni.

Per enti locali si intendono province e comuni. Sappiamo che con il decreto sul fisco municipale e poi con quello sul fisco provinciale i trasferimenti sono stati fiscalizzati e, quindi, trasformati in tributi erariali e in partecipazioni, ma resta una cifra complessiva.

Al 2010 complessivamente il valore dei trasferimenti e delle risorse trasferite ammontava a 18,241 miliardi. Esso è sceso già nel 2011 a 15 miliardi, quindi a meno tre, è destinato a scendere di altri due nel 2012 e poi, come indica la tabella, a restare allo stesso livello per il 2013.

Già questo fatto comporta 5 miliardi in meno, pari al meno 27 per cento del complesso di queste risorse. Io la sfido a trovare un qualunque altro comparto di spesa pubblica dove nel giro di tre anni si verifichi una riduzione così drastica di risorse.

Come lei sa bene, signor Ministro, ed è una delle ragioni di crisi nel processo di attuazione del federalismo fiscale, tutto ciò si tradurrà inevitabilmente in un aumento della pressione fiscale per i cittadini. Già è avvenuto nel 2011 e avverrà anche nel 2012.

Ma non è finita. Lei ha affermato che nel passaggio della manovra al Senato si è corretta l'iniziale previsione di un taglio sul fondo di riequilibrio. È evidente che il fondo di riequilibrio non è più classificabile come trasferimenti, è indisponibile per lo Stato, è costituito da risorse proprie degli enti locali.

Opera, però, ugualmente il Patto di stabilità, perché agisce per il 2013 per ulteriori – eseguo la somma di comuni e province – 1,4 miliardi e per il 2014, che non è compreso negli anni considerati, per 2,8 miliardi. Saranno ulteriori risorse che i comuni e le province non potranno spendere, anche se le hanno in cassa. Non le possono spendere. Ciò significa che si incide ancora in modo totalmente immotivato su quel comparto, quando solo da quest'anno avete inserito un meccanico di riduzione della spesa dei ministeri non

fondato sui tagli lineari, ma sul meccanismo per cui o ci sono i fabbisogni e i costi standard oppure dopo un po' si apporterebbero tagli lineari. Voglio vedere che cosa succederà alla fine.

In ogni caso, si parla di risorse pari a un miliardo nel 2012, a 3,5 miliardi nel 2013 e a 5 miliardi nel 2014. Se eseguo la somma, come è corretto fare, di tutto ciò che la manovra prevede per le regioni, che considero a parte rispetto agli enti locali, di cui ho già parlato, esse dovranno, per esempio nel 2014, contribuire, in termini di indebitamento netto, per 9,6 miliardi, compresa la sanità.

Mi sembra che siamo assolutamente al di fuori dell'equilibrio necessario e, in ogni caso, lo ripeto, anche qualora lei avesse ragione sui dati che ci ha proposto, occorre individuare un luogo dove su questo tema sia finalmente possibile e dovuto da parte di tutti giungere a un livello di condivisione.

Concludo subito con un'altra considerazione. Nella lettera noi poniamo anche il problema di altri meccanismi di raccordo tra il federalismo fiscale e le leggi di contabilità, in modo particolare il tema ormai famoso in quest'Aula dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio.

Con ciò che sta succedendo siamo molto preoccupati che ci si venga a riferire che la prossima legge di stabilità non potrà comprendere questo tipo di problematiche, perché non ci sono le condizioni. Anche questo per noi sarebbe un elemento di valutazione.

Naturalmente non voglio celebrare alcun processo alle intenzioni, ma le chiedo di precisarci questo aspetto. Sono convinto che, al di là della sua risposta, se si procede in questo modo è perché non si vuole affrontare il nodo della questione e, quindi, ancora una volta saremmo di fronte a una risposta di questo genere. In ogni caso le pongo la domanda, perché mi sembra giusto farlo.

MARCO MARSILIO. Cercherò di essere molto sintetico, anche perché mi scuso, ma devo andar via, perché sono relatore in

un'altra Commissione, i cui lavori si svolgono contemporaneamente a questa.

Rivolgo una preghiera al Ministro: se ha una risposta, gli chiedo di darmela subito. Nell'ambito dell'attuazione della delega si pone il tema di Roma capitale, che io considero centrale nel costituire un equilibrato ordinamento federale con il riconoscimento delle prerogative dello *status* proprio della capitale. Abbiamo approvato il primo decreto e c'è un secondo decreto da approvare. Vorrei capire qual è lo stato dell'arte sull'approvazione di questo secondo decreto e anche la tempistica disponibile per portare a conclusione questo processo.

MARCO CAUSI. Non ripeto ciò che ha già osservato il senatore Vitali, ma invito il Ministro a riflettere su due punti della sua ricostruzione, che non sono per nulla convincenti.

Come primo punto, il Governo non ha utilizzato in questi mesi nessuno degli strumenti di concertazione interistituzionale previsti sia dalla legge n. 42, sia dalle altre leggi dentro cui negli ultimi due o tre anni abbiamo iniziato a normare questa Italia federalista.

Ciò è politicamente molto grave e per questo motivo noi ci sentiamo di affermare che questo Governo ha ormai messo una pietra tombale sul federalismo. Mi riferisco non solo alla Conferenza permanente, ma anche al Documento di economia e finanza e ai livelli di servizio. Nessuno degli strumenti di consultazione multilivello è stato attivato.

Peraltra, Ministro, io la prego di riflettere su un punto. So che non è di sua competenza, ma più del Ministro Tremonti, però nel Governo c'è ovviamente un'unitarietà. In questa manovra, che va a finalizzarsi sul 2013-2014, è necessario fornire ai mercati un elemento di coerenza intertemporale da parte del decisore politico italiano. Da oggi al 2014 c'è una prevedibile scadenza elettorale. Qual è la credibilità di una manovra come questa, che va a finire fra tre anni, con una scadenza elettorale tra due anni e mezzo, se intorno a tale manovra non c'è un

sufficiente grado di consenso e di concertazione?

È questa la critica di fondo che noi muoviamo. La manovra è poco credibile anche perché non c'è stata la richiesta del consenso. Il tempo c'era, perché avete concordato con Bruxelles gli obiettivi alla fine di marzo. Avete avuto tre mesi di tempo per svolgere un lavoro che, invece, non avete svolto per evidenti problemi di conduzione all'interno del Governo, perché ci sono state altre priorità, litigi e problemi, il che è molto grave.

Infine, Ministro, noi adesso affronteremo premi e sanzioni e altri decreti. La relazione semestrale porta una lista di attività che sono ancora da compiere da parte del Governo e della Commissione per completare l'attuazione del federalismo, ma io ho sempre più l'impressione che ormai la questione più importante sia un'altra, cioè quella di stabilire quali sono i livelli di servizio che regioni, province e comuni potranno dall'anno prossimo e negli anni successivi effettivamente fornire, partendo da un'asticella tanto più bassa, come il collega Vitali rilevava poco fa.

Dato che la sede in cui si definiscono i livelli di servizio, anche in assenza di LEA e LEP, è la legge di stabilità, noi invitiamo con molta fermezza il Governo quest'anno a non agire come negli ultimi due anni e ad aprire, invece, la legge di stabilità di

quest'anno a un ragionamento rigoroso e concertato con le autonomie territoriali e con le regioni su quali siano i livelli di servizio che dovranno essere garantiti con queste risorse, che sono molto inferiori a quelle del passato.

Il Governo non può nascondere il fatto che tramite questa manovra noi andremo a riscrivere pezzi importanti dei livelli di servizio essenziale e dell'attrezzatura delle autonomie del nostro Paese.

PRESIDENTE. Dal momento che il Ministro alle tre deve lasciarci, proporrei di continuare questa riunione in un momento successivo. Ringrazio intanto il Ministro Calderoli per il suo intervento e per la documentazione che ci ha fornito, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.

*IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 19 dicembre 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Ministro Roberto Calderoli

Audizione Commissione Bicamerale – 26 luglio 2011**LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA
SUL FEDERALISMO FISCALE****Indice**

1. Il recente differimento della legge-delega sul federalismo fiscale	Pag. 13
2. Il decreto legislativo sul federalismo demaniale (n. 85 del 2011)	» 13
3. Il decreto legislativo per la determinazione dei fabbisogni <i>standard</i> degli Enti locali (n. 216 del 2011)	» 15
4. Il decreto legislativo sull'ordinamento transitorio di Roma Capitale (n. 156 del 2011)	» 16
5. Il decreto legislativo sul federalismo municipale (n. 23 del 2011)	» 17
6. Il decreto legislativo sull'autonomia di entrata di Regioni, province e Città metropolitane, nonché sulla determinazione dei costi e fabbisogni <i>standard</i> sanitari e sull'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (n. 68 del 2011)	» 20
7. Il decreto legislativo su risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (n. 88 del 2011)	» 25
8. Il decreto legislativo per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi (in corso di emanazione)	» 27
9. Lo schema di decreto legislativo sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, province e comuni (in corso di esame in Parlamento)	» 28
10. Primi adeguamenti per le Regioni speciali	» 30
11. L'istituzione e la disciplina transitoria delle città metropolitane	» 30
12. Le questioni da affrontare al termine della verifica dello stato di attuazione della delega secondo la Commissione bicamerale	» 31

1. Il recente differimento della legge-delega sul federalismo fiscale.

La legge n. 42 del 2009, entrata in vigore il 21 maggio 2009, recava deleghe esercitabili entro il termine complessivo di due anni: si prevedeva dunque che solo entro il 20 maggio 2011 il Governo potesse predisporre tutti i decreti legislativi necessari a dare attuazione all'autonomia di spesa e di entrata degli enti territoriali.

La legge n. 42 è stata però oggetto di differimento per iniziativa dello stesso Governo, sebbene su richiesta avanzata prevalentemente dalle Opposizioni: la legge n. 85 de 2011 interviene come segue:

1. amplia di sei mesi il termine complessivo per l'esercizio della delega primaria;

2. correlativamente, eleva da due a tre anni il termine per l'esercizio della delega all'adozione di disposizioni integrative e correttive;

3. semplifica il procedimento di esame parlamentare sulla base dell'esperienza maturata sui primi 6 schemi di decreto: da una parte, porta da 60 a 90 giorni il termine a disposizione delle commissioni parlamentari, contestualmente eliminando la possibilità per le commissioni di richiedere l'ulteriore proroga di venti giorni; dall'altra parte, a tutela sia del Parlamento sia del Governo, mantiene ferma la proroga tecnica del termine finale, portandola anzi da 90 a 150 giorni, per distendere una tempistica tecnica fin dall'origine oggettivamente ristretta (la disposizione non ha ancora un concreto ambito di applicazione, perché si applica solo ai decreti legislativi successivi ai primi 8 – e dunque fino al testo su « premi e sanzioni » compreso –, e nessun ulteriore schema è stato ancora preliminarmente approvato dal Consiglio dei Ministri dopo l'entrata in vigore della legge 85);

4. modifica l'ambito di applicazione di delega e decreti attuativi, in particolare prevedendo che la nuova disciplina degli interventi speciali e delle risorse aggiuntive sia applicabile anche ai territori speciali: in questo modo rende legittimo il decreto legislativo n. 88 del 2011 (che attua gran parte dell'articolo 16 della delega operando sull'ex Fondo FAS, e quindi con effetti anche sulle Regioni Siciliana e Sardegna);

5. amplia da 36 a 48 mesi il termine per l'istituzione delle città metropolitane e della loro disciplina transitoria.

2. Il decreto legislativo sul federalismo demaniale (n. 85 del 2011).

Il decreto legislativo n. 85 del 2010, entrato in vigore il 26 giugno 2010, è il primo decreto attuativo della delega. Il decreto fornisce il quadro giuridico fondamentale per l'individuazione e l'attribuzione, a titolo gratuito, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di una parte del patrimonio dello Stato. Secondo le prime stime della Corte dei conti, i beni interessati da questa « operazione » sono 17.400 e rappresentano un valore di circa 3,2 miliardi di euro, nel complesso.

Sul sito internet dell’Agenzia del Demanio (<http://benidellostato.agenzia.demanio.it/BeniPatrimoniali/index.php/patrimonio.stato/ricerca>) si trova l’elenco, dettagliato comune per comune, dei beni suscettibili di essere trasferiti.

L’individuazione concreta dei beni trasferibili sarà effettuata mediante il loro inserimento in appositi elenchi (corredati da adeguati elementi informativi sullo stato giuridico ed economico del bene, sulle entrate corrispondenti e sui relativi costi di gestione).

Per l’attribuzione dei singoli beni o gruppi di beni a singoli enti o gruppi di enti che ne abbiano fatto richiesta, sono previsti alcuni criteri (territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, valorizzazione ambientale). L’attribuzione di ciascun singolo bene avverrà con ulteriori decreti del Presidente del Consiglio.

I beni del *demanio* marittimo e, in parte, di quello idrico, vanno invece direttamente alle Regioni. Le miniere e altra parte dei beni del demanio idrico vanno alle Province. Ai Comuni sono assegnati essenzialmente beni del *patrimonio* immobiliare. Gli aeroporti di interesse regionale e locale (che sono beni del demanio statale), infine, potranno essere attribuiti, in base al principio della richiesta, alle Regioni o alle Province o ai Comuni.

L’obiettivo del trasferimento a titolo non oneroso agli enti territoriali dei beni pubblici appartenenti al demanio ed al patrimonio è quello di perseguire la valorizzazione dei beni e la loro « restituzione » ai cittadini delle comunità locali. In particolare:

1. si conseguirà un miglioramento nella fornitura di beni e servizi da parte degli enti territoriali, grazie alla disponibilità di nuovi strumenti per realizzarli;
2. si produrrà un risparmio della spesa pubblica, poiché lo Stato risparmierà, grazie alla valorizzazione, numerose poste passive dovute al mantenimento di un patrimonio pubblico troppo ampio e poco produttivo;
3. si otterrà un incremento dei livelli di partecipazione dei cittadini alle scelte degli enti locali e delle Regioni, grazie alle previsioni del decreto;
4. si conoscerà, finalmente, l’entità del patrimonio dello Stato e le sue reali condizioni di mantenimento.

Per quanto concerne l’attuazione del decreto, si è proceduto ad un lungo esame in Conferenza unificata dello schema di Decreto del Direttore dell’Agenzia del Demanio recante la cosiddetta « *black list* » (ossia l’elenco degli immobili sottratti al trasferimento): il parere, definitivamente reso il 18 maggio 2011, è contrario.

È in corso l’esame, sempre in Conferenza ma questa volta a fini di intesa, dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante la cosiddetta « *white list* » (l’elenco dei beni trasferibili): la conclusione dell’esame è prevista per la seduta del 27 luglio 2011.

Il decreto è stato, poi, recentemente modificato dal c.d. « decreto sviluppo » 70 del 2011 recante prime disposizioni urgenti per l'economia nell'ambito del « Semestre europeo »), con l'effetto di ampliare l'ammontare complessivo dei beni trasferibili: in particolare, si è prevista una disciplina particolare per il trasferimento dei beni già oggetto di accordi di valorizzazione con enti territoriali, in origine del tutto esclusi.

Inoltre, con incidenza sul regime giuridico dei beni del demanio marittimo, anch'essi oggetto del trasferimento, il « decreto sviluppo » aveva eliminato l'originario divieto di costituzione del diritto di superficie, consentendone infatti la costituzione, per la durata di venti anni, con riferimento alle aree inedificate formate da arenili (escluse le spiagge e le scogliere), e prevedendo inoltre che sulle aree di proprietà pubblica già edificate, ancorché si trattasse di spiaggia, arenile ovvero scogliera, le edificazioni fossero essere mantenute, ma esclusivamente in regime di diritto di superficie. Tutte queste misure relative al demanio marittimo sono però state poi espunte dal decreto in sede di conversione (legge n. 106 del 2011).

Infine, è stato portato da cinquanta a settanta anni il tempo che occorre sia trascorso perché i beni immobili acquisiscano il vincolo storico-artistico: in questo modo, si abbassa il numero degli immobili esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 2, d.lgs. 85 del 2010) o vincolati ad un regime ridotto di trasferibilità (articolo 5, comma 5, decreto legislativo 85 del 2010).

3. Il decreto legislativo per la determinazione dei fabbisogni *standard* degli Enti locali (n. 216 del 2011).

Il decreto legislativo n. 216/2010 costituisce il primo passo verso il graduale ma definitivo **superamento del criterio della spesa storica per il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali**. Le **funzioni fondamentali** sono le funzioni che spettano a ciascun ente locale in maniera imprescindibile, senza le quali – cioè – l'ente locale non avrebbe senso di esistere. Esse sono determinate dalla legge, ma il decreto legislativo, appunto in attesa della *Carta delle Autonomie locali*, ne detta un elenco transitorio che fa riferimento a classi omogenee di funzioni amministrative come previste e disciplinate dalla legislazione vigente.

Le spese necessarie per coprire le funzioni fondamentali, dato il loro rilievo, dovranno essere finanziate integralmente su tutto il territorio nazionale: ma tale finanziamento integrale è assicurato dalla legge n. 42 del 2009 nella sola misura dei fabbisogni *standard*. Si tratta del finanziamento corrispondente al livello della spesa di una buona amministrazione della cosa pubblica. Ciò comporta una maggiore responsabilizzazione nell'esercizio del potere di spesa.

Il decreto stabilisce la procedura per la fissazione dei fabbisogni *standard*, ricorrendo al metodo già utilizzato con successo per gli studi di settore dalla società SOSE s.p.a. (società del Ministero dell'Economia e delle Finanze), che si avvale della collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale (IFEL).

L'anno 2012 è l'anno di inizio del superamento della spesa storica e dell'avvio del sistema del fabbisogno *standard*. Il processo si concluderà nel 2014.

Le conseguenze sono le seguenti:

1. garanzia della copertura, con le diverse possibili fonti di finanziamento, della sola spesa effettivamente necessaria, ottenuta mediante calcoli e valutazioni complessi e che necessitano di continui aggiornamenti;
2. massimizzazione della responsabilità fiscale di ciascun ente pubblico territoriale, il quale non potrà più contare sull'intervento a posteriori da parte dello Stato per il ripiano del proprio debito;
3. maggiore facilità nel controllo della spesa pubblica.

La difficile e complessa attività della SOSE, che si relazione con tutti gli enti territoriali della Repubblica, è attualmente in corso e procede secondo la tempistica prevista dal decreto.

Infatti, da ultimo, la Conferenza Stato-città ed Autonomie locali di fine luglio 2011 provvederà a disciplinare, mediante accordo, la procedura amministrativa per l'applicazione della sanzione del blocco di tutti i trasferimenti agli enti locali che non rispettino i termini per la compilazione dei questionari.

4. Il decreto legislativo sull'ordinamento transitorio di Roma Capitale (n. 156 del 2011).

Il decreto legislativo n. 156/2010, dopo l'acquisizione dell'intesa con la Conferenza Unificata del 29 luglio 2010 e dei prescritti pareri parlamentari, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 18 settembre 2010. Esso attua l'articolo 114, comma terzo, della Costituzione, secondo il quale « *Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento* ».

Si tratta di un **regime transitorio**, destinato ad applicarsi fino all'attuazione della disciplina generale relativa alle città metropolitane. Nel frattempo Roma dovrà comunque dotarsi di un nuovo Statuto. Il decreto legislativo riguarda solamente l'assetto organizzativo della Capitale (numero dei Consiglieri, indennità degli amministratori, organizzazione, poteri del sindaco).

Il decreto legislativo si limita a predisporre un contesto ordinamentale (comprendendo lo status degli amministratori) necessario per successivi decreti legislativi che recheranno la specificazione delle **ulteriori funzioni assegnate a Roma Capitale** in considerazione della sua specialità ed il conseguente speciale ordinamento finanziario e patrimoniale. Per i profili non disciplinati dal decreto, continua ad applicarsi a Roma Capitale la disciplina prevista per i Comuni dal Testo Unico Enti Locali.

5. Il decreto legislativo sul federalismo municipale (n. 23 del 2011).

Il decreto legislativo n. 23/2011 è il primo che entra nel vivo dell'**attribuzione dell'autonomia fiscale agli enti locali, in particolare ai Comuni.**

Attualmente i Comuni ricevono risorse dallo Stato o dalle Regioni un volume molto significativo di trasferimenti diretti, quantificati in circa 11,2 miliardi di euro.

Fino ad oggi, inoltre, i Comuni hanno avuto, quali fonti tributarie di finanziamento delle loro funzioni, l'ICI (Imposta comunale sugli immobili), ad eccezione della prima casa; l'addizionale comunale all'IRPEF nonché una compartecipazione comunale alla stessa IRPEF. Inoltre, la c.d. TOSAP, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni; il COSAP, canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; la TARSU o la TIA (rispettivamente tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e tariffa di igiene ambientale). Si tratta di un quadro complesso, difficile da comprendere, composto da oltre venti tipi di imposte, addizionali, compartecipazioni, tasse, ecc.

Il sistema deve essere semplificato e reso più equo.

Si distinguono due fasi nell'ambito del federalismo municipale.

Prima fase (durata triennale – 2011-2013)

I Comuni riceveranno parte del gettito dei tributi immobiliari, che rimarranno **immutati**. Si introduce altresì la facoltà per alcuni Comuni di **istituire l'imposta di soggiorno e si sblocca la facoltà dei Comuni di disporre l'addizionale all'IRPEF**, con limiti vari in modo che, in sintesi, nelle more dell'attuazione con regolamento di delegificazione, l'aliquota possa essere modificata soltanto dai Comuni che l'abbiano istituita in misura inferiore allo 0,4%, attestandosi su livelli non superiori allo stesso 0,4%. Si prevede inoltre la revisione dell'**imposta di scopo**, che può essere introdotta per realizzare alcune opere pubbliche di importanza strategica.

In questo modo, non si aumentano le tasse: i Comuni virtuosi potranno dimostrare la qualità della loro azione, diminuendo le tasse; quelli meno virtuosi saranno giudicati dai cittadini, con il voto che potranno decidere meglio se e quando mandare a casa gli amministratori pubblici incapaci. Per tutti i Comuni, infine, si prevede la possibilità di decidere in autonomia se istituire o meno determinati tributi, in relazione ai progetti ed ai servizi da realizzare.

Seconda fase (dal 2014 in poi)

Il finanziamento dei Comuni si baserà su due nuove forme di tributi propri municipali, in sostituzione di attuali imposte: un'**imposta municipale propria** (che sostituirà l'IRPEF sui redditi fondiari derivanti da immobili non locati e l'ICI) e un'**imposta municipale secondaria** (che sostituirà vari prelievi, basati sul presupposto dell'occupazione di beni pubblici: la TOSAP – tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il COSAP – canone occupazione di spazi ed

arie pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni ed infine il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari).

Fin da subito sono comunque stabilite **misure per rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e incentivare la partecipazione delle Amministrazioni locali all'attività di lotta all'evasione.**

L'IMUP si applicherà in caso di possesso di immobili siti nel territorio del Comune, ma **non sull'abitazione principale. Si conferma così la linea già intrapresa con l'esenzione totale dell'ICI per le « prime case »** non di lusso introdotta dal Governo nel maggio 2008. Tuttavia, il decreto evita ogni tipo di elusione e, dunque, prevede che l'esenzione riguardi solo la **prima casa effettiva**, cioè quella in cui il contribuente non solo ha la residenza anagrafica, ma anche la dimora abituale.

Tanto nella prima quanto nella seconda fase del federalismo municipale, è assicurata una **compartecipazione all'IVA** in una percentuale da definire annualmente in modo che sia equivalente al 2% del gettito complessivo nazionale dell'IRPEF.

Tale compartecipazione, in quanto tale, costituisce una spettanza diretta di ciascun ente locale, e incarna dunque il principio di territorialità fiscale-finanziaria.

Una delle maggiori novità, sin dalla prima fase di entrata in vigore, è costituita dalla **cedolare secca sugli affitti**.

È un nuovo regime fiscale di tassazione del reddito da locazione, alternativo a quello attuale, che il proprietario di immobili locati ad uso abitativo avrà **la facoltà (non l'obbligo) di scegliere**. Con l'applicazione della cedolare secca, invece, **al reddito costituito dal canone di locazione sarà applicata un'aliquota annua del 19% (per i contratti agevolati) o del 21% (per gli altri contratti)**, che assorbirà inoltre le imposte di bollo e registro sul contratto di locazione, sulla sua risoluzione o sulle sue proroghe. In tutti i casi, **si prevede come effetto sia una riduzione dei contratti «al nero», sia un generalizzato abbassamento degli affitti**, con un vantaggio da un lato per il proprietario (che paga un'imposta minore di quella attuale), dall'altro per il conduttore (che beneficia dell'abbassamento del canone indotto dall'abbassamento della pressione fiscale sul contratto e del blocco della possibilità, per il proprietario che scelga il regime della cedolare secca, di chiedere aumenti del canone, inclusi quelli ISTAT).

In sede di ulteriore attuazione, si segnalano provvedimenti e circolari dell'Agenzia delle Entrate che hanno consentito di rendere il nuovo regime facoltativo suscettibile di opzione già a partire dallo scorso giugno.

Sul fronte della riduzione della pressione fiscale viene ridotta l'aliquota dell'imposta di registro da corrispondere nel caso di trasferimento immobiliare, con devoluzione del 30% del gettito al Comune. Tale **aliquota è ridotta al 2% (sulla prima casa) e al 9% (sulle altre)**, con un minimo di 1.000 euro, assorbendo anche le imposte di bollo, ipotecaria e catastale, i tributi speciali catastali e le tasse ipotecarie.

Le conseguenze di sistema discendenti dal federalismo municipale sono le seguenti:

1. valorizzazione dell'autonomia dei Comuni, che potranno decidere se e in che misura tassare i propri cittadini in relazione ai servizi che intendano offrire;
2. maggiore capacità dei cittadini di controllare l'attività dei Comuni grazie alla semplificazione del quadro dei tributi locali a regime;
3. lotta all'evasione fiscale più facile;
4. riduzione delle imposte già a partire della prima fase con la cedolare secca sugli affitti, che beneficerà locatori e conduttori;
5. conferma dell'esenzione ICI per la prima casa, ove effettivamente si dimora, quale principio cardine del provvedimento;
6. notevole semplificazione della « giungla » dei tributi locali, a beneficio della chiarezza del rapporto fra cittadini ed amministrazione.

L'attuazione del decreto è già iniziata e ha recentissimamente segnato i primi passaggi:

1. **in materia di compartecipazione IVA per il 2011: già sancita l'intesa in Conferenza unificata (31 maggio 2011), il d.P.C.M. è in corso di emanazione;**
2. **in materia di Fondo sperimentale di riequilibrio per l'anno 2011: già sancito l'accordo in Conferenza Stato-città ed Autonomie locali (31 maggio 2011), il d.m. dell'interno è in corso di emanazione (peraltro, il c.d. decreto-legge « manovra » n. 98 del 2011 aveva introdotto una consistente riduzione dell'entità del Fondo sperimentale di riequilibrio e poi del fondo perequativo a regime in correlazione con più severe regole del patto di stabilità interno; la conseguenza della riduzione del fondo è stata poi eliminata in sede di conversione con la legge n. 111 del 2011);**
3. **in materia di riduzione dei trasferimenti statali in corrispondenza con l'attribuzione del gettito della c.d. fiscalità immobiliare ai Comuni (c.d. fiscalizzazione): già sancito l'accordo in Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali (31 maggio 2011), il d.m. dell'interno è in corso di emanazione;**
4. **in materia di cedolare secca sugli affitti: già emanati un provvedimento (7 aprile 2011) ed una circolare esplicativa (1° giugno 2011) da parte dell'Agenzia delle Entrate;**
5. **disciplina dell'imposta soggiorno: il regolamento è attualmente in avanzato stato di elaborazione;**
6. **disciplina dello sblocco dell'addizionale comunale IRPEF: il regolamento è attualmente in avanzato stato di elaborazione.**

6. Il decreto legislativo sull'autonomia di entrata di Regioni, province e Città metropolitane, nonché sulla determinazione dei costi e fabbisogni *standard* sanitari e sull'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (n. 68 del 2011).

Il decreto legislativo n. 68/2011, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 12 maggio 2011, è entrato in vigore il 27 maggio 2011. Sotto il profilo del finanziamento della spesa sanitaria, tale decreto fa propri gli accordi fissati nell'Intesa Stato – Regioni in materia sanitaria del 3 dicembre 2009. Inoltre, a seguito dell'intesa (recante numerose modificazioni concordate al testo dello schema, nonché politicamente connessa all'accordo sul Trasporto Pubblico Locale sancito al di fuori della Conferenza unificata nello stesso giorno 16 dicembre 2010, i cui contenuti sono stati trasfusi nel testo del decreto nel corso dell'esame parlamentare) e dell'esame parlamentare, lo schema di decreto tratta anche la **perequazione regionale e provinciale, l'ordinamento finanziario e la perequazione delle città metropolitane, ed infine l'istituzione ed il funzionamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**.

Finanza regionale

Lato dell'entrata

Oggi la finanza regionale è estremamente complessa ed è composta da:

1. undici forme impositive (fra le quali, le più rilevanti sono l'**IRAP** le **tasse automobilistiche regionali**, la **tassa regionale per il diritto allo studio universitario**);
2. tre addizionali (all'**IRPEF**, **all'imposta di consumo sul gas metano** ed ai **canoni statali per le utenze di acqua pubblica**);
3. tre compartecipazioni (accisa benzina, accisa gasolio e **IVA**).

Per quanto concerne **l'autonomia di entrata regionale**, essa grazie al decreto legislativo risulterà modulata nel modo seguente:

Addizionale IRPEF, a decorrere dal 2013, sarà rideterminata l'aliquota dell'addizionale regionale all'**IRPEF**, con contestuale riduzione della parte statale. La rideterminazione deve compensare, complessivamente, la soppressione dei trasferimenti diretti così come della compartecipazione all'accisa sulla benzina. **Si prevede, inoltre, che le Regioni possano variare, in aumento o in diminuzione, l'aliquota base, attualmente fissata allo 0,9%.** L'aumento, tuttavia, dovrà essere entro un tetto massimo che varia di anno in anno (+0,5% per il 2013, +1,1% per il 2014 e +2,1% a decorrere dal 2015); inoltre, in caso di esercizio della facoltà di riduzione dell'**IRAP** (si veda più avanti), l'aumento non potrà essere maggiore allo 0,5%.

Compartecipazione IVA: alle Regioni spetta una compartecipazione calcolata, per gli anni 2011 e 2012, in base alla normativa vigente. Dal 2013 la compartecipazione sarà fissata in modo tale da assicurare il livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai LEP in una sola regione.

Riduzione IRAP: si consente alle Regioni di ridurre l'IRAP sino al suo completo azzeramento, rimanendo fermo il potere di variazione della relativa aliquota. Le conseguenze finanziarie della riduzione sono imputate al bilancio regionale, senza possibilità di compensazione per mezzo dei fondi perequativi.

Nuovi tributi regionali: sono trasformati, dal 1º gennaio 2014, in **tributi propri regionali** la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'addizionale regionale sui canoni per le utenze di acqua pubblica. Le Regioni potranno anche sopprimerli.

A decorrere dal 2013, è soppressa la **compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina**.

Possibile istituzione, da parte delle Regioni, di tributi regionali e locali riferiti a presupposti di imposta non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato. Alla Regione è riconosciuto anche il potere di determinare, per i tributi locali istituiti con legge regionale, variazioni di aliquote o previsione di agevolazioni che comuni e province possono applicare.

Di particolare rilievo, e conseguenti all'ampliamento dell'autonomia finanziaria regionale, è la **soppressione dei trasferimenti**. A decorrere dal 2013 sono soppressi tutti i trasferimenti erariali destinati al finanziamento della spesa corrente e in conto capitale regionale. **I trasferimenti così soppressi saranno sostituiti da forme di autonomia tributaria regionale (c.d. fiscalizzazione) in modo tale da « valorizzare » la capacità di governo degli enti più virtuosi.**

Inoltre, saranno soppressi tutti i trasferimenti regionali di parte corrente ed in conto capitale destinati ai Comuni. Tali trasferimenti sono sostituiti da una compartecipazione al gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF. Per agevolare il passaggio al nuovo sistema, viene istituito un *Fondo sperimentale di riequilibrio regionale*, alimentato dal gettito derivante dalla predetta compartecipazione comunale all'addizionale regionale all'IRPEF.

Lato della spesa

Sul versante dell'autonomia di spesa regionale, invece, viene ribadita la distinzione fra spese riconducibili ai LEP – Livelli essenziali delle prestazioni – e spese ad essi non riconducibili. I **livelli**

essenziali delle prestazioni rappresentano il livello adeguato al quale un determinato servizio deve essere garantito ad ogni cittadino: lo Stato, a garanzia dei diritti di ciascuno, fissa così dei **parametri** al di sotto dei quali **non risulta possibile scendere** in tutto il territorio nazionale.

Le spese riconducibili ai LEP sono finanziate con la **compartecipazione all'IVA**, con l'addizionale **IRPEF**, con l'**IRAP** (temporaneamente, fino alla sua sostituzione), con entrate proprie e con il fondo **perequativo**.

Perequazione

Il **Fondo perequativo** è istituito con lo scopo di **garantire**, in ogni regione, il finanziamento integrale delle spese riconducibili ai LEP. Esso è alimentato dalla **compartecipazione al gettito dell'IVA**.

Per le spese non riconducibili ai LEP, invece, il fondo perequativo sarà alimentato dalle Regioni con maggiore capacità fiscale (cioè caratterizzate da un gettito per abitante all'addizionale regionale all'IRPEF superiore alla media nazionale per abitante) e ripartito fra le altre, dotate di minore capacità fiscale, così da ridurre le differenze fra le Regioni. Il livello di perequazione delle capacità fiscali **dovrà essere non inferiore al 75%**.

Finanza provinciale

Molto importante è anche la disciplina per quanto concerne, invece, **l'autonomia di entrata delle Province**. Anche in questo ambito la situazione di partenza è molto complessa, con dieci fonti che alimentano la finanza locale con una evidente frammentazione. Ad oggi le Province hanno quali tributi principali l'imposta provinciale di trascrizione (IPT); la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP); il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP). Vi è poi l'addizionale sull'energia elettrica e due **compartecipazioni** (al gettito IRPEF ed al tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi). Infine è devoluto alle province il gettito RC auto.

Con il decreto, la finanza provinciale viene a fondarsi, invece sui seguenti tributi:

imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, che diverrà a decorrere dal 2011 un tributo proprio derivato, con possibilità di «manovra» dell'aliquota, fissata al 12,5%, entro un margine, in aumento o diminuzione, del 3,5%. Spetterà alla Provincia l'accertamento delle violazioni.

imposta provinciale di trascrizione (che dovrà essere integralmente rivista entro il 2011);

soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica (a decorrere dal 2012)

compartecipazione provinciale all'IRPEF.

Di rilievo è la **soppressione dei trasferimenti statali, a carattere generale e permanente, alle Province**. A decorrere dal 2012 saranno soppressi i trasferimenti statali, generali e permanenti, alle Province. Contestualmente, viene riconosciuta alle Province una *compartecipazione provinciale all'accisa sulla benzina*, il cui ammontare deve egualizzare quello dei trasferimenti soppressi e delle imposte sopprese. Sono soppressi anche i trasferimenti delle Regioni alle Province, a decorrere dal 2012: essi sono sostituiti con una compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale. È istituito, infine, un **fondo sperimentale di riequilibrio provinciale**, a decorrere dal 2012, alimentato dalle entrate derivante dalla compartecipazione all'accisa sulla benzina. Il fondo, che rimane in vigore fino all'istituzione dei fondi perequativi previsti dalla legge n.42, ha la finalità di realizzare, in forma progressiva e territorialmente equilibrata, l'attribuzione delle fonti di entrata a ciascuna Provincia. **Tutto il processo, quindi, non avviene per « strappi » o per « salti », ma in forma progressiva ed equilibrata.**

Lo schema istituisce al capo III il **Fondo perequativo per province e città metropolitane**, che riprende e sviluppa quanto stabilito dal decreto legislativo c.d. municipale.

Finanza delle Città metropolitane

Per quanto riguarda poi le **città metropolitane**, a quest'ultime spetta quanto già attribuito, in linea generale, alle Province. **Le città metropolitane, ad oggi, non esistono: sono enti che dovrebbero governare territori assai vasti delle principali città italiane.** Sono attribuiti altresì:

1. una addizionale sui diritti di imbarco e portuali;

2. l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, così come disciplinata dalle Regioni.

Naturalmente, la legge di stabilità potrà ampliare ulteriormente ed adeguare l'autonomia delle città metropolitane.

Si segnala che il c.d. decreto-legge « manovra » n. 98 del 2011 aveva introdotto una consistente riduzione dell'entità del Fondo sperimentale di riequilibrio e poi del fondo perequativo a regime in correlazione con più severe regole del patto di stabilità interno. Tale riduzione è stata poi eliminata in sede di conversione con la legge n. 111 del 2011.

Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

Lo schema di decreto disciplina, al capo IV, la **determinazione dei costi standard e dei fabbisogni standard nel settore sanitario** per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nel settore sanitario. Una volta determinato il fabbisogno sanitario nazionale, si determinano i costi ed i fabbisogni *standard* regionale, a partire dagli elementi informativi contenuti nel Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) del Ministero della Salute. La determinazione finale spetta al Ministro della salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Il fabbisogno *standard* di ciascuna Regione è pari ai **valori di costo rilevati nelle Regioni di riferimento**.

Il procedimento dettagliato di determinazione è stabilito dalla legge. Di particolare interesse risulta essere la scelta delle regioni di riferimento:

1. si individuano le **cinque regioni** migliori quanto all'erogazione dei LEP in forme efficaci ed efficienti;
2. tra di esse, si individuano **tre Regioni**, di cui necessariamente la prima, che divengono «regioni di riferimento».

Alla prima in graduatoria, che deve essere obbligatoriamente presa in considerazione, **deve essere garantito un finanziamento pro capite non inferiore a quello garantito per l'anno precedente**. Ciò per evitare trattamenti penalizzanti per la migliore regione italiana.

Disciplina della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

Il Capo V disciplina la **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica**, quale organismo di confronto fra Stato, regioni ed autonomie locali che sovrintende al funzionamento del nuovo sistema di federalismo fiscale. Il federalismo fiscale ha infatti bisogno di **strumenti efficaci di governo e di monitoraggio**.

La Conferenza **partecipa al procedimento di programmazione della finanza pubblica**; avanza proposte in tema di determinazioni di incentivi per gli enti virtuosi e per l'utilizzo dei fondi perequativi; verifica l'utilizzo dei fondi stanziati e la congruità del finanziamento agli enti territoriali; assicura il coordinamento informativo; promuove la conciliazione degli interessi fra i diversi livelli di governo. Si avvarrà del supporto tecnico della **Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale**.

Fra le **disposizioni finali si rammentano, infine**:

meccanismi di reintegro di **425 milioni di euro per il 2011**, per le Regioni, per il servizio di Trasporto Pubblico Locale;

meccanismi di garanzia per il recupero da parte delle Regioni dei tagli ai trasferimenti erariali in loro favore operati nel 2010 (4 miliardi euro per il 2011 e 4,5 miliardi euro dal 2012).

Nel complesso, dunque, lo schema di decreto legislativo:

1. amplia l'autonomia finanziaria di Regioni e province, coniugandola insieme ai meccanismi di perequazione, in modo tale da tenere insieme la finalità *autonomistica* con quella *solidaristica*;
2. prevede meccanismi di adeguamento e di aggiornamento all'eventuale mutamento delle condizioni economico-finanziarie;
3. costituisce la concreta attuazione dell'autonomia finanziaria delle città metropolitane;
4. introduce per la prima volta il c.d. fabbisogno *standard* ed il costo *standard* in materia sanitaria. In questo modo, si assicura a tutte le Regioni un finanziamento *sufficiente* ed *adeguato* allo svolgimento delle funzioni attribuite, senza però la garanzia della copertura integrale di costi eccessivi o di sprechi. Ciò deve consentire di migliorare la qualità dei servizi, la qualità dell'organizzazione delle strutture sanitarie ed i costi del servizio;
5. garantisce un adeguato coordinamento fra tutti i livelli di governo, di programmazione della pressione fiscale complessiva, di controllo della spesa e delle entrate, di individuazione degli enti virtuosi attraverso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

7. Il decreto legislativo su risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (n. 88 del 2011).

Il decreto legislativo di attuazione all'articolo 16 della legge delega definisce le modalità operative per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali.

L'obiettivo principale del decreto è esplicitamente quello di promuovere lo sviluppo del territorio nazionale in maniera il più possibile omogenea, eliminando gli squilibri tra le diverse regioni.

A tal fine si provvederà *prioritariamente* con tre strumenti (che continueranno ad affiancarsi a contributi speciali dal bilancio dello Stato, da prevedersi caso per caso ed in via eccezionale nelle circostanze in cui i primi tre non siano sufficienti, e da disciplinare con decreti legislativi successivi):

1. i finanziamenti a finalità strutturale stanziati dall'Unione Europea;
2. i cofinanziamenti Europei-nazionali;
3. le risorse del **Fondo per lo sviluppo e la coesione** (già istituito dalla legge n. 289 del 2002, articolo 61, e denominato Fondo per le aree sottoutilizzate – FAS).

I principi della nuova disciplina:

1. leale collaborazione Stato – Regioni – Autonomie locali per una corretta individuazione delle priorità;
2. programmazione pluriennale, tenendo conto anche delle priorità individuate dall'Unione Europea;
3. coordinamento dello sviluppo territoriale con la stabilità finanziaria;
4. **ripartizione dell'85% delle risorse tra le regioni del Mezzogiorno e del restante 15% tra quelle del Centro-Nord;**
5. addizionalità delle risorse alle spese ordinarie di bilancio (divieto di sostituzione);
6. costante valutazione sull'attuazione dei programmi di sviluppo attraverso un sistema di indicatori di risultato fondati su qualità, tempestività ed effettivo conseguimento dei risultati, prevedendo anche eventuali meccanismi sanzionatori e premiali;
7. attribuzione al « *Ministro delegato per la politica di coesione economica, sociale e territoriale* » del compito di adottare *atti di indirizzo e di programmazione* previsti dai vigenti regolamenti europei, nonché di predisporre « *misure* » di accelerazione degli interventi intrapresi (articolo 2), oltre ai poteri relativi al *Fondo per lo sviluppo e la coesione* ed al *contratto istituzionale di sviluppo*.

La disciplina del Fondo per lo sviluppo e la coesione

Il Documento di economia e finanza determina l'*intero* ammontare (anche se i contributi speciali dal bilancio dello Stato diversi dalle tre tipologie disciplinate del decreto saranno disciplinate soltanto da decreti legislativi successivi) delle risorse da destinare agli interventi aggiuntivi rivolti al riequilibrio economico e sociale del Paese in base alle previsioni macroeconomiche e coerentemente con gli obiettivi di finanza pubblica, tenendo anche conto dell'andamento del PIL e dei piani di sviluppo europei; questo permette la costante rideterminazione dell'ammontare del fondo.

La legge di stabilità che precede l'avvio di ogni ciclo pluriennale dovrà poi provvedere a stanziare le risorse adeguate per l'intero periodo di programmazione (ripartendole in quote annuali) compatibilmente con i vincoli e gli obiettivi di bilancio. La legge di stabilità *annuale* può anch'essa successivamente aggiornare l'articolazione annuale del fondo ma, dopo il primo triennio del piano pluriennale, la riprogrammazione potrà avvenire solamente *previa intesa* in sede di Conferenza unificata.

Entro il mese di ottobre precedente l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione, con delibera del CIPE, saranno definiti in un documento di indirizzo strategico:

1. gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziate;

2. le finalità specifiche da perseguire, il riparto delle risorse tra le diverse aree e tra le priorità di sviluppo nonché l'identificazione delle amministrazioni attuatrici;
3. le condizioni istituzionali necessarie per poter attingere ai fondi;
4. i criteri di ammissibilità degli interventi, con particolare riferimento a: tempi di realizzazione, risultati attesi (da misurare con diversi indicatori), valutazione degli impatti, sostenibilità dei piani di gestione, livelli adeguati di capacità tecnica e di legalità in capo ai soggetti attuatori dei progetti;
5. eventuali meccanismi premiali e sanzionatori (compresa la revoca degli stanziamenti) collegabili al raggiungimento di obiettivi misurabili attraverso indicatori prestabiliti;
6. la possibilità di chiedere cofinanziamenti delle iniziative a soggetti privati;
7. la coerenza ed il raccordo con gli interventi di sviluppo ordinari.

Per garantire l'effettività e la trasparenza degli interventi è inoltre prevista la stipula di un **contratto istituzionale di sviluppo** tra Regioni e amministrazioni competenti da una parte e Governo dall'altra, che destina le risorse del Fondo e individua responsabili, tempi e modalità di attuazione dei suddetti interventi.

L'attuazione degli interventi è coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica in rapporto di cooperazione con i Nuclei di valutazione delle amministrazioni statali e delle singole Regioni; il tutto confluiscce in un sistema di monitoraggio unitario collegato al Quadro Strategico Nazionale; in caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi di sviluppo il Governo, ove si renda necessario, può esercitare il potere sostitutivo ex articolo 120, comma secondo, della Costituzione anche attraverso la nomina di un commissario straordinario.

In ossequio al principio della trasparenza dovrà essere, infine, predisposta una relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti da presentare alle Camere e da trasmettere alla Conferenza Unificata.

8. Il decreto legislativo per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi (in corso di emanazione).

Il decreto legislativo provvede a dotare tutti le Regioni, gli Enti locali ed i rispettivi enti ed organismi comunque strumentali di un sistema contabile e di redazione del bilancio omogeneo ed ispirato a principi studiati per favorire al massimo la trasparenza e la sana gestione economica e finanziaria. Lo scopo fondamentale è quello di consentire, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita a

ciascun livello di governo, il monitoraggio ed il confronto tra le grandezze di finanza pubblica, dedicando particolare attenzione alla contabilità del settore sanitario.

9. Lo schema di decreto legislativo sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, province e comuni (in corso di esame in Parlamento).

Lo schema di decreto legislativo su premi e sanzioni (approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 30 novembre 2010, e nuovamente il 7 aprile 2011; dopo la mancata intesa in Conferenza unificata, è in corso l'esame per il parere parlamentare), prevede una serie di meccanismi premiali e sanzionatori con riguardo al rispetto, da parte di Regioni, Enti locali e rispettivi enti controllati, della disciplina in materia di coordinamento della finanza pubblica e degli obblighi di salubrità finanziaria, al fine di garantire la trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa e l'effettività al principio fondamentale del federalismo fiscale di corrispondenza della responsabilità politica con quella finanziaria.

Gli strumenti sanzionatori

Nello schema iniziale del 7 aprile 2011, gli strumenti **sanzionatori** previsti sono i seguenti:

per le Regioni soggette a piano di ripianamento del disavanzo sanitario:

1) obbligatoria redazione, prima delle elezioni per il rinnovo degli organi elettori, dell'*inventario di fine legislatura regionale*: descrizione dettagliata delle principali attività normative ed amministrative svolte nel corso della legislatura, con particolare riferimento alla gestione delle politiche sanitarie;

2) per il caso di *grave dissesto finanziario regionale* (che si verifica quando la Regione non rispetta in piano di rientro o è costretta ad innalzare eccessivamente la propria pressione fiscale) previsione di:

a. fallimento politico del Presidente della Regione: accanto all'attivazione della procedura di rimozione ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione, si prevede la sanzione dell'interdizione assoluta per 10 anni da qualsiasi carica in enti pubblici o da essi partecipati o vigilati, con l'ulteriore previsione che, pur in assenza di una vera incandidabilità, la lista che candidi il Presidente rimosso avrà un 30% in meno di rimborsi elettorali;

b. decadenza automatica e interdizione dei direttori di ASL e Aziende ospedaliere, oltre che dell'Assessorato competente, previa verifica delle rispettive responsabilità, unitamente alla sanzione dell'interdizione assoluta per 7-10 anni da qualsiasi carica in enti pubblici o da essi partecipati o vigilati;

per i Comuni e le Province in dissesto finanziario (ai sensi dell'articolo 244 TUEL):

1) obbligatoria redazione, prima delle elezioni per il rinnovo degli organi elettivi, dell'*inventory di fine legislatura regionale*;

2) *fallimento politico* del Sindaco e del Presidente della provincia, ossia interdizione assoluta per 10 anni da qualsiasi carica in enti pubblici o da essi partecipati o vigilati, nonché ineleggibilità per 10 anni a Sindaco, Presidente di Provincia, Presidente di Giunta regionale, consigliere comunale, provinciale e regionale, deputato, senatore ed eurodeputato;

3) interdizione dalla nuova nomina per massimo 10 anni a carico dei revisori dei conti;

per tutte le Regioni e gli Enti locali:

1) in caso di rilevate situazioni di squilibrio finanziario, facoltà per il MEF di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile;

2) a decorrere dal 2014, in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità, previsione per la Regione o l'Ente locale di:

a. obbligo di versare all'entrata del bilancio statale l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato;

b. assoggettamento ad un tetto alla spesa corrente dell'anno finanziario successivo pari al livello più basso dei corrispondenti impegni registrato nello Stesso ente negli ultimi 3 anni;

c. assoggettamento al totale blocco della spesa per investimenti, con l'ulteriore previsione dell'obbligo, per l'ente creditizio che finanzi l'ente in base a contratti precedenti, di sospendere il pagamento in mancanza dell'attestazione del rispetto del Patto di stabilità;

d. assoggettamento al totale blocco delle assunzioni di personale;

e. assoggettamento all'obbligo di ridurre del 30% l'ammontare delle indennità e gettoni di presenza per gli organi esecutivi di governo.

Gli strumenti premiali

Sempre nel testo dello schema del 7 aprile, sono previsti sono i seguenti strumenti premiali:

per le Regioni:

1) estensione delle misure premiali previste dal DL 78/2010 (svincolamento e destinazione alle Regioni del 10% annuo dei trasferimenti erariali previsti dalla Legge Bassanini del 1997 quale necessario accompagnamento per il trasferimento delle funzioni

amministrative) per le Regioni che, rispettato il Patto di stabilità, hanno un rapporto spesa di personale – spesa corrente non superiore alla media nazionale;

2) previsione che con decreto MEF successivo siano previste altre forme premiali per le Regioni che istituiscano una Centrale Regionale per gli Acquisti e l'aggiudicazione di procedure di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi;

3) condizioni di accesso più vantaggiose al Fondo perequativo per le Regioni ordinarie istituito dal decreto n. 68/2011 in funzione dei risultati conseguiti in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione fiscale;

per tutte le Province:

1) riconoscimento del 50% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo grazie alla collaborazione della Provincia all'accertamento, in analogia con quanto già previsto per i Comuni dal decreto sul federalismo municipale;

per tutte le Regioni e gli Enti locali:

1) a decorrere dal 2014, in caso di rispetto del patto di stabilità interno e di conseguimento dell'obiettivo programmatico assegnato, facoltà per gli Enti « virtuosi » (come tali analiticamente definiti dal decreto), per l'anno successivo, di ridurre l'obiettivo in misura da definire con successivo decreto del MEF.

Con riguardo alle Regioni a statuto speciale ed agli Enti locali appartenenti ai rispettivi territori, le disposizioni del decreto si applicano in base alle *procedure* e ai *tempi* stabiliti secondo l'articolo 27 della legge n. 42 del 2009.

10. Primi adeguamenti per le Regioni speciali

Per quanto riguarda le Regioni speciali, esse sono escluse dell'ambito di applicazione della delega e dei decreti, salve le limitate eccezioni previste dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009, nonché dall'articolo 16, comma 1-bis, introdotto dalla legge di differimento della delega, la già citata legge n. 85 del 2011.

I rimanenti profili del federalismo fiscale sono stati finora disciplinati in parte per le tre Regioni speciali del Nord (con la finanziaria 2010: Trentino-Alto Adige; con la legge di stabilità 2011: Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, per la quale è stato altresì emanato un decreto legislativo di attuazione dello Statuto), mentre sono in corso di elaborazione per la Regione Sardegna e la Regione Siciliana.

11. L'istituzione e la disciplina transitoria delle città metropolitane.

Nell'attesa di una organica disciplina con la *Carta delle Autonomie locali*, nonché di una revisione con la Riforma costituzionale appro-

vata dal Consiglio dei ministri dello scorso 22 luglio, la delega prevede l'istituzione delle Città metropolitane mediante decreti legislativi delegati e la loro disciplina appunto transitoria.

Il primo atto attuativo della complessa procedura è l'approvazione del regolamento governativo che disciplina lo svolgimento del referendum istitutivo: esso è in avanzato stato di elaborazione ed andrà prossimamente all'esame del Consiglio dei ministri.

12. Le questioni da affrontare al termine della verifica dello stato di attuazione della delega secondo la Commissione bicamerale.

La prima fase di attuazione della delega è ormai pressoché completata; la Commissione Bicamerale aveva effettuato in merito una prima riflessione nella seduta del 19 aprile 2011, avente come tema, per l'appunto, lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009.

Successivamente, in vista della predisposizione della relazione semestrale di monitoraggio dell'attuazione della delega, la Commissione ha svolto, tra i mesi di giugno e luglio 2011, un ciclo di audizioni di soggetti istituzionali e tecnici, al fine di acquisire dati ed informazioni utili a delineare un quadro il più ampio possibile della situazione attuativa della legge delega.

Sulla base di tale attività la Commissione ritiene – nell'ultima relazione semestrale approvata – che le questioni da affrontare possano sinteticamente prospettarsi come segue.

A. Materie che dovrebbero essere oggetto di nuovi decreti legislativi ovvero di decreti legislativi correttivi:

1. Nuova disciplina della TARSU/TIA e imposta comunale sui servizi;
2. entrate e spese in conto capitale ordinarie di regioni ed enti locali;
3. Roma capitale.

B. Aspetti sui quali si dovrebbe intervenire con elementi integrativi e/o correttivi dei decreti legislativi in vigore:

1. Completamento del sistema perequativo degli enti locali;
2. completamento destinazione di risorse aggiuntive e di interventi speciali;
3. clausola di salvaguardia per gli enti locali e compartecipazione al gettito dell'IVA (D.Lgs. n. 23 del 2011);
4. completamento dei fondi perequativi delle regioni (articolo 2 e 10 D.Lgs. n. 68 del 2011);
5. funzionamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione (D.Lgs. n. 88 del 2011);

6. estensione a Comuni e Province delle regioni a statuto speciale della raccolta dati statistici su costi e fabbisogni *standard*.

C. Disposizioni, già disciplinate nei decreti legislativi emanati, sulle quali andrebbe condotta una verifica:

1. Demanio (D.Lgs. n. 85 del 2010);
2. determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio ai fini del patto di convergenza (D.Lgs. n. 68 del 2011);
3. coordinamento dinamico della finanza pubblica e raccordo con la programmazione finanziaria annuale (D.Lgs. n. 68 del 2011);
4. determinazione dei costi e fabbisogni *standard* (D.Lgs. n. 216 del 2010);
5. modalità di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio per i comuni;
6. modalità di variazione dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore attribuita alle province;
7. coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome;
8. chiarimento sul finanziamento del sistema sanitario, in modo particolare sulla rilevanza o meno dei costi efficienti nel calcolo dei fabbisogni *standard* nazionali e regionali (D.Lgs. n. 68 del 2011);
9. necessità di un aggiornamento del quadro generale quantitativo di riferimento (relazione governativa del 30 giugno 2010).

