

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

34.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 OTTOBRE 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ENRICO LA LOGGIA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **PAOLO FRANCO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Delrio Graziano, <i>Presidente dell'ANCI</i>	15, 16
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	2	D'Ubaldo Lucio Alessio (PD)	14, 16
Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'arti- colo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine all'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione):		Errani Vasco, <i>Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome</i> .	5, 11, 17
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	2, 6	Lanzillotta Linda (Misto-ApI)	8
Franco Paolo, <i>Presidente</i>	9, 15, 17	Leo Maurizio (PdL)	13
Castiglione Giuseppe, <i>Presidente dell'UPI</i> .	3, 15	Nannicini Rolando (PD)	13
Causi Marco (PD)	11	Santarsiero Vito, <i>Sindaco del comune di Potenza</i>	2
		Vitali Walter (PD)	6
		ALLEGATO: Documento depositato dai rap- presentanti dell'ANCI	18

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,40.

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 Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine all'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine all'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

La delegazione del Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali è composta dal presidente Vasco Errani, dal presidente Giuseppe Castiglione e dal sindaco di Potenza, Vito Santarsiero, che sostituisce il sindaco Graziano Delrio, che stiamo aspettando.

Siamo ben lieti di incontrarvi. È stata una lunga rincorsa, nel senso che avremmo voluto soddisfare questo desiderio già tre o quattro settimane fa, ma tutto è bene quel che finisce bene. Siamo ancora più lieti di questo incontro e di

questo confronto, che sarà sicuramente utilissimo in vista di un incontro della Commissione con il Ministro dell'Economia.

Do la parola ai nostri ospiti per lo svolgimento della relazione.

VITO SANTARSIERO, *Sindaco del comune di Potenza*. Grazie, presidente. Come lei ha ricordato, il presidente Delrio dovrebbe essere con noi a momenti. Riporto comunque la posizione dell'ANCI, dopo aver salutato tutti i componenti della Commissione. Per me è la prima partecipazione, un battesimo di fuoco.

Entro nel merito riportando le preoccupazioni dei comuni d'Italia e dell'ANCI rispetto all'attuazione del decreto legislativo n. 23. Ci troviamo di fronte a un decreto con il quale il prossimo anno dovremmo andare a definire i nostri bilanci, con alcune problematiche che non sono state chiarite in ordine sia all'alimentazione del fondo sperimentale di riequilibrio – pensiamo alla questione IVA regionale, una questione tutt'oggi non risolta, che determina ragioni di grande perplessità – sia alla questione che riguarda il riparto.

Mi riferisco, in particolar modo, al riparto del fondo sperimentale di riequilibrio, i cui criteri risultano poco chiari, e alle problematiche connesse alla mancata definizione a monte di tutte le questioni relative all'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard, che non rappresentano oggi il riferimento attraverso il quale poter operare.

Per tale ragione abbiamo nell'immediato la necessità di chiarire le ragioni per cui il decreto n. 23 rappresenta per noi lo strumento e il parametro con il quale costruire i nostri bilanci. Il decreto prevede formalmente che per il fondo speri-

mentale di equilibrio vi siano criteri di ripartizione, che prevedono regole specifiche per i comuni sotto la soglia dei 5 mila abitanti. Dunque, la ripartizione sarà operata in parte in funzione degli abitanti, in parte secondo un criterio di perequazione, che risulta essere assolutamente non chiaro e non preciso.

Poniamo, quindi, una doppia questione, sia quella dell'alimentazione del citato fondo, sia quella della ripartizione, due questioni che, se non vengono definite, ci lasceranno con grandissime difficoltà nella definizione e redazione dei nostri bilanci.

È evidente che questo rappresenta un elemento di preoccupazione immediata in relazione alla definizione dei nostri bilanci, ma c'è anche un problema più generale, legato all'attuazione della legge n. 42, un problema che richiama un novero di scadenze e di azioni da doversi mettere in campo, rispetto alle quali esiste un documento dell'ANCI che svolge una valutazione sullo stato di attuazione. È evidente che ci sono questioni di fondo che riguardano costi e fabbisogni standard, perequazione economica e perequazione infrastrutturale.

L'articolo 22 della legge n. 42 rappresenta un riferimento fondamentale per consentire soprattutto ai territori più deboli di poter recuperare condizioni di competitività. Vi sono le questioni aperte connesse alla Carta delle autonomie e questioni molto più generali, che stanno su un orizzonte più vasto, di cui più volte abbiamo parlato.

Il decreto n. 23 rappresenta per noi comuni un'emergenza assoluta per poter continuare a definire i bilanci, approvarli e renderli credibili. In tutto questo consentitemi di sottolineare ancora una volta le grandi problematiche connesse al Patto di stabilità.

L'irrigidimento del Patto di stabilità oggi rappresenta un limite estremamente grave alla nostra azione amministrativa. Tenete conto che il Patto di stabilità, così come oggi viene determinato, non ci consente di poter rispettare gli impegni che prendiamo.

Voglio semplificare al massimo: un sindaco firma un contratto d'appalto, l'impegno per una fornitura, un'attività di servizi assistenziali con una cooperativa e si ritrova nelle condizioni di non poter, pur avendo le risorse in cassa, erogare i corrispettivi. Ciò significa non soltanto bloccare l'economia reale e creare danni alle ditte, che spesso ritroviamo sul punto del fallimento, significa non soltanto disoccupazione, ma anche aprire grossi contenziosi tra noi e le altre parti, contenziosi che comportano ulteriori danni per il nostro bilancio.

Anche questo resta un tema aperto. Riteniamo che si debba aprire sul Patto di stabilità un momento di confronto per comprendere bene che cosa deve rappresentare e come deve essere applicato per cogliere gli obiettivi virtuosi con cui era nato.

GIUSEPPE CASTIGLIONE, *Presidente dell'UPI*. Grazie anche per l'audizione che stiamo svolgendo con alcune settimane di ritardo. Ci siamo inseguiti e lo spirito con cui avevamo chiesto l'incontro con la Commissione era la presenza del Ministro Tremonti e del Ministro Calderoli, che riferivano in Commissione sullo stato di attuazione del percorso del federalismo. Avevamo pensato e ritenuto opportuno che fossero presenti, in tale sede, anche comuni, province e regioni per conoscere la situazione e soprattutto per poter interloquire con il Governo. Comunque riconosciamo l'autorevolezza dalla Commissione. L'opportunità che ci viene offerta induce ad alcune riflessioni molto rapide, non senza sottolineare che il percorso di cui stiamo parlando e ragionando è un percorso che non ha più quella condivisione che aveva l'ultima volta in cui ci siamo visti in Commissione.

Quella condivisione per strada si è persa e ha visto nascere tre decreti, i nn. 78, 98 e 138, quasi che l'8 fosse una maledizione per gli enti locali e per le regioni, perché questi tre decreti hanno minato tutto il percorso. Non devo ricordare che cosa significano e che incidenza hanno nel bilancio degli enti locali.

Oggi noi parliamo delle province, che con le ultime tre manovre hanno subito un aggravio. È stato loro richiesto uno sforzo finanziario di 5,4 miliardi. Per il 2011-2013 questo percorso vale, dunque, 5,4 miliardi.

Ci rendiamo conto di che cosa significa, anche in termini di riduzione delle risorse, che per noi è nel 2011 di 300 milioni e nel 2012 di 500 milioni. Significa che a oltre il 40 per cento del trasferimento viene operato un taglio. È un taglio significativo, un taglio sullo sviluppo, sugli investimenti. Parlando di ripartenza, di ripresa e di sviluppo, è chiaro che le considerazioni del collega Santarsiero sono di tutta evidenza. Non solo non si possono assicurare gli investimenti, ma la Corte dei conti ritiene che la riduzione delle risorse, operata sotto forma di tagli agli enti locali, non solo non favorisce la ripartenza e la ripresa, ma penalizza il tessuto imprenditoriale e le imprese.

Si tratta di un percorso gravemente minato, quando vengono a mancare le risorse di cui abbiamo parlato. Anche l'ingente numero di decreti di attuazione, di atti secondari di attuazione — ne abbiamo calcolati circa 60 — è ridondante. È difficile rendere tutto compatibile.

Vorremmo ricordare alcuni elementi, anche solo per *flash*. Si parla di riforma fiscale. Noi riteniamo che la preannunciata riforma fiscale andrà a incidere direttamente sul contesto di riferimento, sui nuovi tributi che sono stati individuati per comuni, regioni e province e che, quindi, dovremmo mettere insieme questi due percorsi importantissimi, ossia i provvedimenti che incidono sul sistema delle autonomie locali e la preannunciata riforma fiscale.

Un tema che mi pare ritorni sempre più spesso di attualità è quello delle regioni a Statuto speciale. Noi, come province — l'abbiamo espresso in Commissione, in audizione, e l'abbiamo ripetuto più volte — avvertiamo la necessità di far partecipare anche le regioni a Statuto speciale a questo percorso di individuazione dei costi standard e di ridefinizione del nuovo sistema tributario. Il Presidente

La Loggia conosce la situazione della Sicilia e non vale la pena di ripercorrerla, dal momento che non si sa al 1° gennaio del 2012 che cosa sarà del sistema di autonomia tributaria di comuni e province.

Ricordo solo a me stesso oggi che i comuni siciliani ricevono dallo Stato 2 miliardi di euro, le province 400 milioni e che questo percorso già alla data del 26 ottobre non mi pare superfluo da sottolineare e ricordare.

In termini di costi standard noi vogliamo che i servizi abbiano lo stesso costo, ma attraverso un percorso che vorremmo individuare e che vorremmo poter comprendere, ma che purtroppo ancora non ci è dato di capire.

Un altro tema che vorremmo porre è quello del coordinamento dei sistemi tributari, che citava il collega Santarsiero, ossia il coordinamento tra il fondo sperimentale di riequilibrio e il fondo perequativo per comuni e province. Occorre un coordinamento tra questi due sistemi per evitare disallineamenti e per poter avere un'omogeneità di indirizzo.

Venendo al tema del federalismo demaniale, mi pare che già nella prima fase di attuazione ci sia una sostanziale difficoltà ad applicare il decreto. I primi decreti attuativi hanno manifestato le difficoltà applicative e soprattutto, anche alla luce del più volte annunciato percorso di dismissione del patrimonio pubblico, questo tema andrebbe a sua volta armonizzato.

Abbiamo posto in tutte le sedi, e mi pare che le designazioni siano state fatte da comuni, province e regione, anche in sede di Conferenza unificata, il tema dell'istituzione immediata della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Mi pare la sede più idonea, più opportuna e più qualificata per compiere l'azione di sintesi e di coordinamento di cui abbiamo parlato e cui ho fatto cenno nel mio intervento.

Purtroppo questa Conferenza non è ancora stata costituita. L'abbiamo ribadito

più volte, ma tutti i decreti di attuazione non hanno il necessario grado di concertazione.

Oggi apprendiamo, anche c'era stato già un annuncio, dal Presidente La Loggia che vi è un ulteriore decreto correttivo che inizia l'*iter* e chiaramente ci accorgiamo che l'iniziale spirito di condivisione oggi deve fare i conti non solo con le ultime manovre, ma anche con le difficoltà di queste a essere armonizzate.

Mi pare, dunque, che sui temi che abbiamo posto sia opportuno un confronto con il Governo e che la sede della Conferenza permanente possa essere una sede idonea per poter svolgere questo dibattito.

VASCO ERRANI, *Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Grazie, presidente. Ringrazio la Commissione. So bene di parlare a persone che conoscono benissimo la materia. Non parlerò delle manovre, ma vorrei proporre una riflessione, un interrogativo, e avanzare una proposta.

La riflessione mi sembra oggettiva. Siamo all'interno di un percorso per molti aspetti frammentato, che ha perso, a mio parere, un filo di lettura e che nei fatti si concretizza in modo molto lontano dallo spirito della legge n. 42. Allo stesso tempo, siamo dentro, e lo rilevo con grande senso di preoccupazione, a una situazione finanziaria ed economica che riguarda il nostro Paese assolutamente preoccupante.

Qual era lo spirito della richiesta che noi avevamo avanzato alla Commissione, che ringrazio ancora? Era il fatto di trovare — Governo, Parlamento, enti locali e regioni — un momento per fare il punto di dove siamo e soprattutto di dove stiamo andando.

Io credo che, in primo luogo rivolgendomi a chi è convinto del processo federalista, non si possa continuare ad andare avanti in una situazione nella quale una mano non sa che cosa fa l'altra. Vi posso portare alcuni esempi: la proposta del Codice delle autonomie in discussione al Senato va in una direzione, mentre la proposta di riforma costituzionale del Governo va, per quanto riguarda, per esem-

pio, il tema delle province, assolutamente dalla parte opposta.

Domando, da un punto di vista istituzionale, se davvero possiamo procedere in questo modo. Stiamo procedendo a un intervento che dovrebbe rappresentare il cambiamento radicale della finanza pubblica di questo Paese. Per esempio, c'è una delega fiscale e assistenziale che è assolutamente non dialogante con l'impianto di federalismo e con i decreti attuativi che stiamo emanando. Poi magari si legge in una riga che le competenze verranno trasferite alle regioni.

Se svolgo considerazioni sbagliate, correggetemi, perché avrei il piacere di sbagliare. Non possiamo più andare avanti in questo modo. Mi rivolgo a chi pensa che il federalismo sia una soluzione valida e rinnovo la proposta: concordiamo in questa sede, nell'ambito di un confronto di merito tra Governo, Parlamento, regioni ed enti locali, il modo per svolgere questa riflessione.

Pongo ora una domanda: l'articolo 39 del decreto sul federalismo fiscale provinciale e regionale pone una questione importante, ossia che, a fronte delle condizioni finanziarie che non lo consentono dobbiamo realizzare il federalismo fiscale regionale, per esempio, a partire da prima dei tagli del decreto n. 78. Nella discussione in cui siamo sembra di parlare di un'altra epoca.

Ci vogliamo riflettere tutti, con un senso prima di tutto teso a esprimere che cosa in realtà possiamo fare, compreso anche il fatto che magari dovremo ammettere che ci sono interventi che non possiamo compiere, assumendoci istituzionalmente una responsabilità?

No, noi abbiamo miracolosamente trovato alcuni studiosi — fatemi esprimere così, con senso delle istituzioni — che ci annunciano che con i costi standard noi risparmiamo dai 5 ai 10 miliardi in sanità. Ci hanno telefonato i canadesi e ci hanno chiesto di indicare loro questi grandi esperti, visto che per un sistema simile al nostro loro spendono il 20 per cento in più dell'attuale spesa sanitaria del nostro Paese, in proporzione.

In merito ai costi standard nei servizi, noi parliamo di costi standard, ma non sappiamo quali sono i livelli essenziali da assicurare. Magari, lo ripeto, ci potremmo trovare in una condizione nella quale potremmo dover comunicare agli italiani che non siamo in grado di garantire questi servizi, ma non possiamo affermare che questi servizi vengono garantiti attraverso un federalismo fiscale che si trasforma oggettivamente in un prelievo aggiuntivo e comunque in una riduzione dei servizi. Anche la questione dei criteri della premialità e dei cosiddetti enti o regioni virtuosi è, a mio avviso, astratta ed è il modo per risolvere alcuni problemi puntuali, ma il federalismo non è la soluzione di alcuni problemi puntuali, almeno per chi è veramente federalista.

Se, per esempio, si prende un rapporto per i comuni rispetto ai dipendenti pubblici, chi ha i servizi è penalizzato, mentre chi ha esternalizzato tutto è assolutamente virtuoso. Che si diano o no i servizi è un criterio non valutato e non valutabile. Siamo sicuri che questi siano i criteri? Sono stati tutti decisi unilateralmente.

Nel citato decreto, all'articolo 39, commi 3 e 4, approvato dal Parlamento e proposto dal Governo, è scritto che bisogna fermarsi e svolgere una riconsiderazione complessiva. Rispetto alla considerazione complessiva occorre fare ciò che non si è mai voluto fare.

Oggi abbiamo la dimostrazione di ciò che non funziona, ossia non stabilire quali sono le funzioni, con quali costi e chi le svolge. Questo impianto non regge. La corsa contro il tempo ci sta portando a una situazione nella quale sta velocemente ritornando un *boomerang* fortissimo.

Svolgiamo un ragionamento. Se ci stiamo sbagliando, sono prontissimo a cambiare opinione e a ragionare. Volete altri esempi? Mi sgorgano spontanei.

In materia di federalismo demaniale, c'è qualcuno che si può alzare e sostenere che stiamo realizzando il federalismo demaniale? Adesso si sta discutendo del decreto sullo sviluppo e leggo anticipazioni nelle quali si dispone, e mi rivolgo ai comuni, la vendita di tutte le farmacie. A

parte la straordinaria valorizzazione del bene sul mercato, noi saremmo nel federalismo.

Che cosa diciamo noi, tutti noi? Mettiamoci attorno al tavolo e facciamo il punto e cerchiamo di capire che cosa possiamo fare di utile per questo Paese, partendo dal governo dei conti, dalla riforma della *governance*, dalla riduzione dei costi — perché ci sono sprechi che anche le regioni devono affrontare — però usciamo da questa finzione, che non ci sta portando alcun tipo di vantaggio. Io ritengo che non ce ne stia portando alcuno, tanto meno ai cittadini.

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

WALTER VITALI. Sarò brevissimo. Ciò che hanno chiesto sia il sindaco Santarsiero, sia i presidenti Castiglione ed Errani, cioè di tenere un confronto anche alla presenza del Governo in questa sede per fare il punto di tutta questa situazione, era esattamente lo scopo con il quale avevamo richiesto, come capigruppo dell'opposizione, un'audizione con il Ministro Tremonti, che potesse fungere da sede nella quale svolgere il tema che è stato citato.

Purtroppo la nostra lettera è stata inviata il 27 settembre. Siamo quasi a un mese e non è stato possibile avere quella sede di confronto. Purtroppo anche oggi non è possibile avere con noi il Governo e, quindi, non si può fare molto altro che lanciare messaggi nella bottiglia, sperando che qualcuno li raccolga. Se non altro, verranno raccolti dal verbale e speriamo anche da qualcuno che ci guarda in questo momento e auguriamoci che anche l'opinione pubblica si renda conto di quanto sta accadendo.

Voglio illustrare brevemente i contenuti di quella lettera, perché sono straordinariamente in sintonia con le questioni che sono state poste.

Con quella lettera noi abbiamo criticato aspramente il Governo. Abbiamo affermato che il Governo sta rinnegando il

federalismo fiscale, ossia la legge n. 42. Abbiamo osservato che i decreti nel loro complesso aumentano la dipendenza di enti locali e regioni dalle decisioni dello Stato, anziché aumentare l'autonomia locale e regionale.

Abbiamo rilevato che avremmo nelle nostre mani uno strumento straordinario per mettere sotto controllo la spesa, purché ci fossero, come è stato rilevato, i livelli essenziali delle prestazioni. La mancanza della loro definizione vanifica completamente la possibilità di usare quello strumento.

Abbiamo ancora aggiunto che con le manovre si è gravato in modo assolutamente abnorme sul comparto delle regioni e degli enti locali e che ciò ha vanificato la clausola di salvaguardia inserita nel decreto sul fisco regionale e provinciale citata giustamente dal Presidente Errani.

Abbiamo osservato che non è stata insediata la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che dovrebbe essere la sede naturale nella quale tenere questo discorso sul coordinamento dinamico della finanza pubblica. Ci è stato risposto, è partita una lettera, che sarebbero in corso le procedure per istituirla. Vorremmo sapere se ciò corrisponde al vero.

Avevamo anche detto che si avvicina la scadenza della proroga di sei mesi della delega, il 21 novembre 2011, senza che da parte del Governo vi siano segnali su ciò che abbiamo votato tutti insieme il 21 luglio di quest'anno in questa Commissione. A pagina 64 della relazione semestrale è scritto che mancano ancora tre decreti: nuova disciplina TIA/TARSU e imposta comunale sui servizi — probabilmente si tratta dell'oggetto che ci è stato annunciato dal presidente La Loggia — entrate e spese in conto capitale di regioni ed enti locali, di cui non c'è traccia, e Roma capitale, di cui a sua volta non c'è traccia.

C'è anche scritto che vi sono altri aspetti fondamentali su cui si deve intervenire con elementi integrativi o correttivi dei decreti istitutivi in vigore: completamento del sistema perequativo degli enti

locali, destinazione di risorse aggiuntive e di interventi speciali, fondi perequativi delle regioni, funzionamento del fondo per lo sviluppo e la coesione, estensione a comuni, province e regioni a Statuto speciale della raccolta di dati statistici su costi e fabbisogni standard.

In sostanza siamo di fronte al fatto che evidentemente al Governo di questo federalismo fiscale non importa più nulla. Cercando di cogliere quest'occasione, nella quale la Commissione è nel suo *plenum*, dal momento che sono presenti i rappresentanti del Comitato delle autonomie territoriali e il Presidente dell'ANCI, sindaco Delrio, che saluto, ed essendo tutti consapevoli che questa legislatura potrebbe volgere al termine, cerchiamo di vedere quali interventi, pochi, ma importanti, sarebbe necessario attuare in questi pochissimi mesi che abbiamo di fronte.

La prima è una domanda, ma purtroppo a chi la rivolgo? Non posso rivolgerla al presidente La Loggia. La dovrei rivolgere al Governo, ma la pongo ugualmente, affinché vada a verbale.

Il Governo ha accettato la richiesta del sistema delle autonomie locali e regionali di istituire una Commissione paritetica per le riforme e il Patto di stabilità interno e questo è stato salutato come un risultato, dopo gli strappi delle due manovre, che sono avvenuti senza neanche informare, in barba alla legge che dispone che ci vorrebbe il coordinamento dinamico della finanza pubblica.

Si parla di Patto di stabilità interno, ma per quale anno solare? Se si parla dell'anno solare e finanziario 2012, da qualche parte ci dovrebbe essere un riscontro. Comunico che nell'attuale legge di stabilità, così come è stata depositata e come la stiamo discutendo al Senato, non figura neanche la parola Patto di stabilità interno, il che significa che si confermano tutte le regole così come sono adesso. Sappiamo quanto sarebbe importante alleviarlo anche per le regioni. È giusto regionalizzarlo, però bisogna dare alle regioni la possibilità di compiere investimenti e pagamenti. Questa è la prima grande questione.

Passo alla seconda questione. Poiché, comunque vada, il completamento della revisione del fisco municipale non potrà entrare in vigore nel 2012, perché siamo a due mesi dalla scadenza, che fine ha fatto l'annuncio del Governo di voler adeguare le rendite catastali degli immobili, visto che questo potrebbe avere effetti non solo dal punto di vista delle risorse, ma anche come principio di equità per quanto riguarda tutto il sistema dei comuni? Questa sarebbe la seconda domanda che avrei voluto rivolgere al Governo.

Passo alla terza domanda, che riguarda da vicino la nostra Commissione. Non si dimentichi che noi abbiamo posto, come Gruppi di opposizione, la necessità di incontrare Tremonti prima di compiere qualunque altra azione. Siamo certamente interessati a discutere di revisione del fisco municipale. L'avevamo chiesto noi, però, se non ci si presenta Tremonti, non lo faremo. Il Governo potrà anche andare avanti, ma lo rilevo per memoria.

Vengo alla quarta e ultima questione, giustamente posta dal presidente Errani. C'è anche l'ANCI, che so essere molto interessata a questo punto. In questo scorcio di legislatura noi vorremmo portare a casa, e scusate se abbiamo quest'ambizione, la Carta delle autonomie locali, compiendo un'operazione di armonizzazione, nel senso di far riferimento necessariamente alle funzioni fondamentali transitorie della legge n. 42 per quanto riguarda le province.

Il tema delle province non è discusso da noi, ma dalla Camera ed è giusto che ci sia quella sede e quella Commissione di raccordo per vedere come si può procedere. Al Senato noi vorremmo portare in Aula, però, un provvedimento di riorganizzazione sistematica dell'ordinamento e del sistema che mettesse un po' di ordine in questa materia. È una condizione eccessiva? Noi ci vorremmo provare, però avremmo bisogno che il Governo ci desse risposte su queste questioni fondamentali.

LINDA LANZILLOTTA. Porgiamo i complimenti al sindaco Delrio, neopresidente dell'ANCI, e ringraziamo i rappre-

sentanti delle autonomie per l'analisi e i dati di fatto che ci hanno illustrato e che sono molto preoccupanti.

Apprezzo molto anche l'impostazione data dal Presidente Errani. Noi dobbiamo svolgere un esercizio di realismo e prendere anche atto che siamo di fronte alle conseguenze di quello che io, con linguaggio tremontiano, ahimè, sempre applicato in modo discutibile, oggi potrei definire l'albero storto del federalismo.

Questo albero è stato costruito all'incontrario. Una sequenza logica avrebbe richiesto, infatti, di definire le funzioni, i LEA corrispondenti alle funzioni, i costi dei LEA e poi i fabbisogni. A quel punto si sarebbero potuti manovrare, in relazione alla congiuntura economica, LEA e fabbisogni. Invece, poiché abbiamo proceduto tutti al contrario, si sta operando in modo selvaggio, mettendo tutto il sistema in gravissima crisi, con un precipitato che, lo dobbiamo sapere, è il cittadino, che a oggi è in gravissima sofferenza e difficoltà.

L'altro elemento storto di questo federalismo è che è stato avviato quando era già chiara l'inversione del ciclo economico. Noi ci siamo sgolati a segnalare che un sistema così duale aveva bisogno di una fase di transizione che avrebbe richiesto la disponibilità di risorse per effettuare l'operazione perequativa, altrimenti nella fase di recessione, quando i territori maggiormente in difficoltà avrebbero avuto bisogno almeno di mantenere i livelli di spesa pubblica, noi avremmo compiuto un'operazione di perequazione che tagliava la spesa, lasciando perdere se inefficiente, ma che dal punto di vista macroeconomico e sociale era un'operazione insostenibile.

Siamo di fronte a conseguenze gravi, che peraltro erano state segnalate, e, per di più, a una manifestazione costante di estemporaneità e improvvisazione. Per citare solo le materie che incrociano la competenza e l'azione di questa Commissione e l'attuazione della legge sul federalismo, abbiamo sentito parlare del Piano Eurosud, che adesso vediamo essere stato inserito nella lettera all'Unione europea, ma che è legislazione vigente, come poco fa segnalavo, e le dismissioni del patrimo-

nio immobiliare, in merito a cui noi avevamo segnalato che c'era una connessione tra patrimonio immobiliare e riduzione del debito, perché il debito non è nato due mesi fa, ma da diversi anni. Bloccare l'intero patrimonio in un'operazione di trasferimento era insostenibile nel medio periodo.

Infine, vi è il nuovo assetto istituzionale, con quello che il Presidente della Repubblica ha implicitamente qualificato come un modo di deturpare la Costituzione con quella norma, che non starebbe nemmeno in un Regolamento comunale, ma che prefigura un assetto istituzionale che scardina il disegno del Codice delle autonomie e dell'allocazione delle funzioni e, quindi, dei flussi finanziari.

Io propongo di fermarci. Piuttosto che combinare altri guai, bisogna fermarsi, ragionare e precisare a che cosa siamo di fronte sul piano dell'assetto istituzionale e della sostenibilità finanziaria.

Anche l'architettura istituzionale, con il Titolo V, va riletta alla luce di quello che sarà un lungo periodo di difficoltà finanziaria. Ci sono alcune questioni che non sono state ricordate, ma che io penso debbano essere valutate insieme al sistema delle autonomie, viste come articolazione della Repubblica.

Per esempio, tra le riforme che si stanno effettivamente discutendo c'è la riforma dell'articolo 81 della Costituzione, con un vincolo al pareggio di bilancio che riguarderà tutti i livelli istituzionali. Come inciderà sull'equilibrio della finanza locale, provinciale e regionale? Fino a oggi gli investimenti di tutto il sistema sono stati finanziati a debito e lo stesso Titolo V per le regioni introduce la *golden rule*, cioè il vincolo a destinare l'indebitamento solo a spese di investimento.

Con il nuovo articolo 81, che probabilmente è l'unica riforma che andrà in porto, perché ce la chiede l'Europa, questa situazione finirà. Come si incrocia tutto ciò? L'aspetto che mi fa paura, onestamente, è il grado di inconsapevolezza e di improvvisazione con cui si va avanti su questioni serissime, che riguardano l'intero equilibrio istituzionale e finanziario.

Io penso che il fatto che il Governo si sottragga sia un segno di incapacità a dare risposte. Fino adesso è stato incapace di prevedere la dinamica delle decisioni che venivano adottate e che sono state messe in campo con una buona dose di incoscienza, molto spesso solo per rispondere a esigenze politiche e di propaganda politica. Adesso, però, siamo arrivati a un punto in cui bisogna confrontarsi con la realtà e io credo che non possiamo andare avanti, se non in un confronto molto schietto e molto forte con il Governo.

PAOLO FRANCO. Mi sembra che oggi — poi ribadirò ciò che ho già espresso in occasione della proroga della delega sul federalismo fiscale, quando abbiamo asserito che dovevamo intervenire su alcuni decreti, cosa che confermo — aleggi nella nostra Commissione lo spirito che ieri avevo letto in un articolo del *Corriere della Sera* a firma di Sergio Rizzo, il quale osservava che l'Ufficio di Presidenza della Camera aveva appostato nel bilancio del 2014 le cifre necessarie per la copertura dei costi relativi a 630 deputati, quando invece una futura riforma costituzionale dovrebbe ridurli a 250 o quanti saranno.

Io non credo che l'amministrazione della Camera debba pensare di redigere un bilancio sul fatto che forse un domani ci saranno 200 o 300 deputati oppure quelli che, secondo la loro fantasia, potrebbero esserci.

Sostengo che aleggia questo spirito perché ho sentito gli interventi dei nostri ospiti, che ringrazio per la partecipazione e per il contributo. Ho apprezzato, a dire il vero, molto la concretezza e la puntualità del presidente Castiglione e del sindaco Santarsiero, che hanno posto sul tappeto alcuni problemi che in parte sono stati anche richiamati dal senatore Vitali e che condividiamo. Sono problemi che possono e devono essere affrontati, se ci sarà un prosieguo concreto dei lavori della Commissione.

Ho apprezzato un po' meno, invece, il, pur accorato, appello del presidente Errani, perché, facendo seguito all'introduzione di questo mio intervento e ricor-

dando l'articolo di Rizzo, ha messo sul tappeto questioni che, pur importanti e fondamentali, sono solo relativamente attinenti con il lavoro di questa Commissione.

Nel momento in cui parliamo di riforma costituzionale, di riforma fiscale, di Carta delle autonomie — poco fa anche l'onorevole Lanzillotta sosteneva che prima bisognava effettuare la riforma dei LEA e dei LEP — sono questioni, compresa quest'ultima, che abbiamo già trattato e discusso e il processo che questa Commissione, il Governo, la maggioranza e la legge delega hanno affrontato era ovviamente quello di perseguire le linee che la Commissione e i decreti del Governo avevano tracciato.

Dalle parole del senatore Vitali sui tempi più o meno brevi del prosieguo della legislatura, mi sembra che ormai ci sia più intenzione di mettere tanta carne al fuoco su temi importanti e legittimi, ma per una valutazione di carattere politico, anziché di carattere strettamente necessario al prosieguo dei lavori della Commissione in maniera utile e proficua.

Accolgo, però, gli interventi che sono stati svolti, se torniamo sui profili più attinenti ai lavori della Commissione, su quelli che dovranno essere i decreti che riguardano la TARSU/TIA o il decreto correttivo del federalismo municipale, perché sono impegni che ci eravamo dati e che io credo sia opportuno che perseguiamo. Alcune osservazioni che questa Commissione ha approvato e sulle quali è opportuno che ci si confronti puntualmente sono importanti, affinché i decreti finora approvati e convertiti con il grande contributo di questa Commissione siano poi effettivamente realizzabili nella misura migliore possibile.

Se, invece, la proposta di fermarci e riflettere sta a significare di buttare all'aria tutto, io richiamo anche i colleghi della Commissione a considerare tutti questi non mesi, ma anni di lavoro, durante i quali, con il prezioso contributo di tutte le parti politiche e spesso anche con voti, all'interno di questo processo e negli otto decreti che sono stati approvati, di colla-

borazione, favorevoli o astenuti, abbiamo portato avanti questo importantissimo progetto del federalismo fiscale.

Esso cozza indubbiamente contro tutte le difficoltà che le manovre hanno apportato e anche con le difficoltà applicative che sono state segnalate. Questo lavoro è stato prodotto, secondo me, con una qualità di intervento, in un contesto naturalmente di sistema presente, non di quello che ci sarà, nei confronti del quale, quando ci sarà, ovviamente se ne dovrà tener conto ed eventualmente prendere provvedimenti legislativi adeguati, in un contesto di elaborazione legislativa molto utile, molto proficuo e importante.

Pertanto, rigetto quest'alea di « nulla funziona e tutto è stato fatto male », perché non è assolutamente così. Ricordo anche ai colleghi che la legge delega prevede termini successivi all'entrata in vigore dei decreti, in modo tale che, una volta che si siano evidenziate alcune correzioni da apporre, queste possano essere formulate e introdotte nel sistema legislativo.

Non per niente io temevo già alcuni mesi fa questa situazione e richiamavo l'attenzione nelle dichiarazioni di voto in occasione della proroga della delega sul federalismo fiscale, anche in Aula al Senato, al fine di evitare che il prosieguo dei lavori della Commissione potesse servire a considerare — io credo pregiudizievole e magari con obiettivi politici diversi da quelli che invece sono necessari per il lavoro della nostra Commissione — di poco conto o addirittura negativo il lavoro che è stato svolto o addirittura che ci fossero interventi che andassero in direzione diversa. Richiamo ancora la vostra attenzione alla legge delega e agli interventi di modifica che dovranno essere apportati e che potranno essere necessari nel prosieguo dei nostri lavori.

Mi viene in mente, quando si parla dell'IVA e dell'attribuzione dell'IVA ai comuni, che già ci siamo sgotati e confrontati su questo tema. Da parte mia auspicavo che ci fosse una revisione di questa norma, di questa specifica attribuzione ai comuni affinché si tenga conto di situazioni di-

verse; non potrei che essere d'accordo con questo approccio, per motivazioni che adesso non torno a esporre.

Sin dal primo decreto ricordo sempre di aver proposto di attenerci ai compiti specifici della Commissione, ossia ai decreti, al nostro lavoro sui decreti, nonché ad una attività propositiva nei confronti del Governo. Se la nostra Commissione, invece, fosse pervasa da un senso preelettorale o politico, anche qualsiasi buona proposta interessante da parte dei nostri interlocutori di intervenire con modifiche nell'ambito della legge n. 42 e di provvedere a integrazioni sui nostri decreti per migliorarli non avrebbe senso.

Mi dispiacerebbe, perché ritengo proficuo e molto buono il lavoro che è stato svolto finora, anche all'interno di questa Commissione, dove gli schemi di decreto presentati dal Governo sono stati valutati, discussi e modificati. Tuttavia l'opera è compiuta solo in parte. Abbiamo il tempo di apportare le integrazioni e le correzioni che la possano far diventare sufficiente e utile ai nostri enti locali.

Non vorrei, signor presidente, che tornassimo a dopo il 2005, quando era stata approvata la riforma costituzionale che riduceva il numero dei parlamentari, cambiava il bicameralismo perfetto, con la definizione delle attribuzioni e delle competenze delle regioni. Poi ci fu una campagna elettorale contro l'approvazione del *referendum* — ricordo che la riforma sarebbe entrata in vigore nel 2011, chissà quanto lontano nel tempo rispetto al 2006 — che lo fece bocciare. Questo gioco al massacro non serve al Paese e all'ammodernamento delle istituzioni, in questo caso locali, con la loro finanza.

Adesso, a distanza di anni, tornano in auge i temi che quella riforma, con alcuni limiti e tanti pregi, aveva tentato di portare avanti, avendo fatto trascorrere, però, cinque, sei o sette anni al Paese e, quindi, non avendolo ammodernato sotto il profilo istituzionale.

Se qualcuno di noi, non certo io né la Lega nord, ritiene di fare col federalismo fiscale questo stesso tipo di percorso, secondo me, oltre a sbagliare, causerebbe un

grave danno al principio di autonomia e agli enti locali. Abbiamo, invece, l'occasione di proseguire nei nostri lavori, andando puntualmente su alcuni aspetti, che sono stati toccati dai nostri interlocutori e anche dagli interventi dei colleghi che mi hanno preceduto. Su tali aspetti io credo che ci sia la disponibilità a lavorare da parte nostra.

VASCO ERRANI, *Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Senatore Franco, le assicuro che il mio spirito è totalmente istituzionale. Io ho firmato accordi col Governo a prescindere dalla mia posizione politica.

Le pongo una domanda, che sicuramente, rispetto alle considerazioni che ha svolto, non le risulterà fuori tema: come ritiene che si debba dare attuazione all'articolo 39 del decreto attuativo sul federalismo fiscale regionale? Ai commi 3 e 4 esso prevede che, se non esistono le condizioni per poter assicurare l'entità delle risorse previste prima dei tagli del decreto n. 78, si apre un confronto tra livelli di governo, nell'ambito del quale si verificano le competenze, si assumono i dati e si rivaluta la situazione. Questo è il testo del Governo, approvato dal Parlamento e concordato con le regioni.

È questo il problema. Lei capisce che anche altri temi hanno attinenza, ma facciamo finta che non sia così. Questo è il tema. Noi stiamo redigendo i bilanci e siamo non lontani da questo punto, ma esattamente dall'altra sponda dell'Oceano Atlantico.

Questo è il problema. La domanda è: come si fa?

MARCO CAUSI. Prenderò pochissimo tempo, perché concentrerò il mio intervento soltanto su un punto. La tesi del Governo, non solo da oggi, ma anche negli anni passati, è stata che il rigore finanziario significa una maggiore centralizzazione della finanza pubblica.

Dato che siamo di fronte ad alcuni anni di forte rigore finanziario, col pareggio di bilancio dal 2013 e tutti gli adempimenti che l'Europa ci chiede di fronte alla crisi

dei debiti sovrani, prevale in molti ambienti, sicuramente governativi, ma non soltanto, la tesi che ciò non possa che significare una ricentralizzazione della finanza pubblica.

Io credo che questo sia un punto di grave errore politico del Governo, forse ormai irreparabile, e che su questo punto tutto il lavoro, anche pregevole, che abbiamo svolto in questi anni sui decreti di attuazione del federalismo rischi di produrre molto meno di quanto avrebbe potuto.

Stiamo ragionando, lo ricordava l'onorevole Lanzillotta prima di me, sulla riforma dell'articolo 81 della Costituzione e, quindi, siamo andati a leggere la riforma costituzionale tedesca del 2009.

Uno degli elementi fondanti della riforma costituzionale tedesca del 2009 è l'istituzione di un Comitato dei ministri finanziari che si riunisce almeno una volta ogni sei mesi e di cui fanno parte il ministro delle finanze della Repubblica federale e tutti i ministri finanziari dei diversi *Länder*. È quel Comitato la sede che gestisce gli obiettivi di bilancio pubblico federale. Ciascun ministro finanziario di un *Land* è responsabile anche per la finanza degli enti sub regionali all'interno del *Land*. Quella è la sede in cui si gestisce l'obiettivo del pareggio di bilancio e degli scostamenti previsti dalla riforma tedesca in modo concertato.

Il Governo ci chiede di « scimmiettare » la riforma costituzionale tedesca. Ci stiamo tutti esercitando per vedere come tradurre dal tedesco tale riforma. Noi, però, avevamo istituito nella legge n. 42 la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che era esattamente la stessa cosa. Perché dobbiamo far fare queste figure al Paese, come se fosse incapace di autogestirsi, quando, per esempio, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica era proprio lo strumento di cui i tedeschi si sono dotati? Adesso i tedeschi ci chiedono perché non ci dotiamo di una struttura che abbiamo già.

Il punto è un errore politico del Governo, soprattutto del ministro dell'econo-

mia, il quale ha ritenuto che la fase di crisi economica e di rigore finanziario fosse incompatibile col processo federalistico.

Anche sulla questione dei livelli essenziali di assistenza sono molto d'accordo con le osservazioni del Presidente Errani di poco fa.

Mi rivolgo anche i colleghi della maggioranza e al presidente. Non abbiamo di fronte, quando si parla con i comuni, con le province e con le regioni, persone irresponsabili. Ci possono essere dinamiche di corporativismo istituzionale, ma dentro la crisi in cui versa il Paese in questo momento non c'è alcun interlocutore dello Stato che manifesti irresponsabilità. Ciò che ci chiedono comuni, province e regioni sono patti chiari. Noi possiamo anche decidere, come Repubblica, che ci sono anni di vacche magre e che bisogna stringere la cinghia e abbassare i livelli di servizio. Lo si decide in modo razionale e trasparente, lo si comunica al Paese e poi ognuno svolge il suo compito, mentre invece, in assenza di coordinamento, c'è uno scaricabarile, un gioco del cerino fra livelli istituzionali che peggiora la crisi.

La legge n. 42 era ed è attrezzata per farsi carico di fasi di crisi, così come di fasi di sviluppo, e anche la legge n. 196, con il nuovo meccanismo di contabilità di finanza pubblica, è attrezzata per gestire questo coordinamento.

Anno per anno si decide qual è il livello dei servizi. Abbiamo anche accettato, lo ricordo ai colleghi della maggioranza, di derogare la fissazione dei LEA e dei LEP in attesa delle leggi statali che li avrebbero stabiliti. Abbiamo stabilito di parlare soltanto di livelli di servizio. Si stabilisce ogni anno quali sono i livelli di servizio e il perseguimento di quegli obiettivi, se necessario, viene aiutato e coperto da adeguate norme legislative che si introducono nei collegati alla legge di stabilità.

Abbiamo, pertanto, la Conferenza permanente, i livelli di servizio, i collegati alla legge di stabilità. Tutto l'apparato è perfettamente funzionante anche per fasi di crisi economica, purché qualcuno lo voglia far funzionare.

A questo punto, però, ho proprio la netta impressione che il Governo non lo voglia far funzionare e che abbia prevalso ormai nel Governo questa tesi, che io ritengo un grave errore politico, ossia che il rigore finanziario implichi una ricentralizzazione globale di tutte le gestioni finanziarie.

Mi dispiace se alcuni componenti della maggioranza di Governo sono caduti in questo specchio per le allodole, perché, a questo punto, mi sembra di capire che tutto sia stato costruito per ingannare anche alcune componenti di questa maggioranza. Si veda anche il fatto che il Governo ha presentato una proposta di delega fiscale totalmente scoordinata con la legge n. 42 e con i decreti di attuazione.

Siamo di fronte a un gravissimo errore politico e mi associo a quanto ha osservato il senatore Vitali prima di me: ritengo molto grave l'assenza del Governo a questo momento di confronto.

MAURIZIO LEO. Ringrazio innanzitutto i rappresentanti delle autonomie per gli spunti e le considerazioni che hanno svolto. Io penso che l'impianto generale del federalismo, così come tracciato nella legge n. 42 e nei decreti legislativi che sono stati sino a oggi varati, sia sostanzialmente da salvaguardare. Ci sono, comunque, criticità che devono essere affrontate e risolte.

Mi riferisco, nello specifico, a due temi che sono sullo sfondo, ma che sono assolutamente fondamentali per la finanza degli enti locali.

Il primo riguarda la partecipazione dell'ente locale all'attività di accertamento tributario. Se l'ente locale si muove in forme collaborative con l'amministrazione finanziaria potrà ritrarre risorse significative e importanti per il proprio bilancio.

A questo proposito, sappiamo che nei diversi interventi che sono stati adottati è cresciuta la percentuale di flussi finanziari che vengono attribuiti agli enti locali a fronte della collaborazione all'attività di accertamento. Si è passati dal 33 al 50 per cento e, da ultimo, al 100 per cento.

Tutto ciò è legato, però, all'istituzione dei cosiddetti Consigli tributari e, a questo proposito, volevo conoscere il vostro punto di vista. A me sembra che questo istituto, questo organismo, che è un po' datato — risale al 1947, ma nel corso del tempo non ha mai granché funzionato — possa costituire un appesantimento nello svolgimento di questa attività. Penso che la nostra Commissione potrebbe al riguardo dare segnali e indicazioni per tracciare un percorso che renda proficua l'azione del comune e dell'ente locale e, al tempo stesso, possa fare in modo che l'ente locale ne tragga vantaggi.

Il secondo tema fondamentale, che è immediato e va risolto in tempi rapidissimi, è quello della riscossione delle entrate da parte degli enti locali. Il 1° gennaio del 2012 Equitalia uscirà dal sistema della riscossione. Ci saranno tre modi di riscuotere: o direttamente da parte dei comuni, o tramite società *in-house* o attraverso le società iscritte nell'albo.

Alcune criticità sono collegate all'attività che possono svolgere le società iscritte all'albo. A questo proposito, fermo restando che la soluzione auspicabile oggi è quella di una proroga, perché in questo scenario non vedo, visti i tempi, come si possa intervenire rapidamente, occorre sapere, nel caso in cui non si riesca a effettuare la proroga o sorgano difficoltà, come agire, posto che le società che attuano la riscossione degli enti locali non potranno operare più con la funzione del ruolo di ingiunzione rafforzata. Gli enti locali si devono porre tale problema. Non possono compiere assunzioni perché hanno le famose limitazioni che sono intervenute nel corso del tempo. Come si effettua la riscossione? Su questo punto io penso che la nostra Commissione debba intervenire, affrontare il tema e dare soluzioni.

ROLANDO NANNICINI. Vorrei svolgere alcune riflessioni, sia sul decreto n. 23, sia sul decreto n. 68 relativo alle province e alle regioni.

Il presidente, in apertura di seduta, ci annunciava che il Governo ci presenterà un decreto correttivo del decreto n. 23. Non avremo i tempi del 15 ottobre per una concertazione, nella fase transitoria prima dei LEA e LEP del 2013, tra Conferenza Stato-città e Governo per l'attuazione del fondo perequativo, quello di 8,3 miliardi per i comuni presenti nelle regioni a Statuto ordinario. Se ci sarà una modifica del decreto n. 23, si porrà, dunque, un'altra situazione senza aggiustamento e senza certezza dei conti.

Richiamo, però, l'articolo 2, comma 7, del decreto n. 23, su cui c'era un errore di fondo, in relazione al 30 per cento distribuito *pro capite*, i 49 euro distribuiti in base al numero dei residenti su tutto il territorio e alla riserva del 20 per cento del residuo per i comuni che esercitano in forma associata le funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, ovvero le unioni di comuni e le isole monocomune.

Il comma va corretto immediatamente, perché non esiste alcun comune che sia associato in base all'articolo 14 del citato decreto n. 78. Tale anomalia è stata regolata non tenendo conto della legge — ecco come si tiene conto delle leggi — con un accordo e abbiamo conosciuto poi ciò che succede per il 2011.

Ci troveremo così nel 2012 ad avere un decreto correttivo del decreto n. 23 e successivamente la trattativa entro il 15 ottobre, ma siamo già alla data del 26. Anche su questo punto l'operatività del Governo, io credo, non rispetta le leggi e i decreti approvati su proposta del Governo con parere sfavorevole o favorevole di questa Commissione.

Mi riferisco, inoltre, all'articolo 39, commi 3 e 4, che indica una procedura. Qualora di fronte a una situazione internazionale non riusciamo con quei criteri ad azzerare l'articolo 14, comma 2, del decreto n. 78 — in merito c'è una procedura chiara — il Governo, prima di emanare la legge di stabilità, concorda con lo strumento regionale come affrontare la nuova situazione. Non c'è propaganda, non c'è una discussione in senso positivo,

negativo o sui tempi, mentre la legge di stabilità che è all'esame del Senato non dispone nulla di tutto ciò.

All'interno di questa Commissione noi faticiamo per decidere di astenerci, venendo criticati, o di votare a favore, al fine di far inserire una norma nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana. Continuiamo a lavorare, però pretendiamo che si attuino questi criteri, ossia che ai comuni sia comunicato entro il 15 novembre, essendo ormai passato il 15 ottobre, quali saranno le spettanze del 2012 e come si farà a rispettare, nell'attuale situazione internazionale, le regole del nuovo Patto di stabilità, prevedendo altresì la definizione di standard di servizi intermedi e di classi di servizi.

Sono disponibile a discutere tutto, ma in primo luogo del Patto di stabilità, perché non si può presentare la legge di stabilità alle Camere senza aver ottemperato a ciò.

Per quanto riguarda, invece, il Patto di stabilità, noi abbiamo suggerito e siamo stanchi di suggerire che le vigenti norme sul tema di competenza e cassa stanno distruggendo il nostro Paese: si possono restituire tutti i soldi che si vogliono in termini di competenza, ma, se non si modifica il decreto n. 78, che ha disposto un inasprimento dei vincoli di cassa per i comuni, circa 5,4 miliardi, non si risolve nulla. Ci renderete questi 1,6 miliardi con la *Robin tax*? Parlerò come comune, adesso, perché mi sono stancato di parlare come parlamentare, in quanto non si stringe mai nulla.

Se non poniamo la cassa al centro delle nostre attenzioni, non risolviamo affatto il problema. Lo si può dichiarare in un articolo di giornale, si può andare a *Ballarò* a offendere la moglie di qualcuno, ma non ne ho alcuna voglia. Io voglio discutere in termini istituzionali su che cosa fa la legge di stabilità sia per lo Stato, sia nei confronti del comparto degli enti locali.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PAOLO FRANCO

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Per brevità ed economicità di tempi iscrivo il mio

intervento nella cornice dell'intervento generale che ha svolto il nostro capogruppo in Commissione, il senatore Vitali. Evito, quindi, di dettagliare alcune riflessioni che avrei potuto svolgere.

Sinteticamente, sono forse tra i meno sorpresi delle difficoltà che stiamo affrontando, avendo contribuito, insieme ad altri, a manifestare dall'inizio quali potevano essere gli ostacoli a cui saremmo andati incontro.

Vorrei porre una sola domanda, con lo spirito di essenzialità che ho preso l'impegno di mantenere e rispettare. Presidente Errani, poiché il problema si ritrova nelle Commissioni di merito, in Commissione bilancio e in Commissione finanze, e poiché si annuncia un'ennesima operazione di correzione dei conti, il problema legato all'articolo 39 da lei richiamato ci deve obbligare, secondo il suo parere, a considerare la manovra generale del Governo non più calibrata su 145 miliardi nel triennio, ma su 150 miliardi, o, a suo giudizio, ci sono altre strade per mantenere inalterato questo saldo finora definito?

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

GIUSEPPE CASTIGLIONE, Presidente dell'UPI. Concordo con lo spirito che ha animato comuni, province e regioni. Mi pare che sia stato uno spirito di massima collaborazione e certamente noi siamo tra coloro che hanno concorso in maniera determinante al risanamento della finanza pubblica. Non devo ricordare i numeri, perché ognuno di noi ha svolto la sua parte in un sistema così armonico, che è parte integrante del sistema dello Stato.

Il senatore Vitali ha parlato della Carta delle autonomie. Io ritengo che, a Costituzione e a legislazione invariata, oggi non possa essere compiuta l'abolizione delle province nell'ambito del processo di ridefinizione delle funzioni di comuni, province e regioni.

Abbiamo rivolto una lettera ufficiale al presidente del Senato e al presidente della Commissione. Infatti, a nostro avviso ap-

pare assurdo e rappresenterebbe un percorso monco nell'ambito del processo federalista la definizione, in questa fase, di una Carta delle autonomie – e noi siamo d'accordo per definirla – che escluda le funzioni che devono essere svolte dalle province. Questo lavoro non avrebbe senso.

Per il resto mi pare che abbiamo recuperato lo spirito con cui abbiamo lavorato fino alla relazione della legge n. 42 e poi sostanzialmente anche nei decreti di attuazione. È chiaro che lungo questo percorso, dopo le manovre che abbiamo conosciuto, le risorse che sono state tagliate, la necessità di armonizzare, a fronte di tanti decreti di attuazione, le diverse riforme in corso nel Paese, da parte nostra non posso che riconfermare la nostra assoluta disponibilità e soprattutto questo fronte comune.

Abbiamo creduto nel lavoro di questa Commissione, che ha operato con l'accordo del Governo, e l'abbiamo fatto in maniera unitaria. Auspico, pertanto, che oggi questa Commissione si metta subito al lavoro per completare il percorso iniziato.

In merito al Patto di stabilità interno, mi sembra che il Patto del 2012 non ricomprenda un accordo che noi abbiamo stipulato sul versante istituzionale. Anche questo mi pare che richieda un appello al Governo. Il sottosegretario era presente in quell'occasione. Più volte si è affermato che il Governo era assente, ma era presente. C'era, infatti, il sottosegretario all'economia. Mi pare che la presenza del Governo sia stata assicurata e sicuramente si riferirà al Ministro Tremonti che noi gradiremmo nel prosieguo averlo in questa sede per poter interloquire con lui.

GRAZIANO DELRIO, Presidente dell'ANCI. Ringrazio per i contributi e voglio essere telegrafico, perché so che abbiamo problemi di tempo.

Rispondo, quindi, telegraficamente ai due quesiti puntuali sollevati rispetto al tema della riscossione, un tema gravissimo per noi. Abbiamo chiesto la sospensione per un anno dell'efficacia del provvedimento, perché ci troviamo nella condi-

zione di accusare un gravissimo problema sulla riscossione. Si tratta di un tema che va assunto e che rimettiamo all'attenzione della Commissione: dobbiamo redigere i bilanci e il tema di Equitalia ci ha posto nelle condizioni di non agire su questo versante.

È stato giustamente sottolineato il fatto che il tema dei Consigli tributari non aiuta nella lotta all'evasione fiscale. Aiuterebbe, invece, il fatto di poter accedere alle banche dati da parte dei comuni, a tutte le banche dati, il che ci pare sia una delle iniziative su cui si sta lavorando, però non ci aiutano certamente i Consigli tributari, che non hanno mai dimostrato una grande efficacia.

Segnalo questi due elementi puntuali. Se volete, possiamo anche portare all'attenzione un approfondimento maggiore.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Poiché questo aspetto è delicatissimo, mi consente un'interruzione rapidissima? Il problema delicato che abbiamo di fronte non è in astratto l'accesso dei comuni alle banche dati e segnatamente alla banca dati principale, quella dell'anagrafe tributaria, ma la « pretesa » delle aziende private che gestiscono le convenzioni con i comuni dopo aver vinto le gare, le quali pensano, riscuotendo, di poter esse, a nome del comune, accedere alla banca dati.

Se non c'è chiarezza da parte del mondo dei comuni su questo punto, si genera un po' di confusione: un conto è consentire al comune l'accesso, che è già garantito, un altro è consentirlo a privati, con tutti i problemi di riservatezza dei dati e di trattamento dei dati stessi. Scusi l'interruzione.

GRAZIANO DELRIO, *Presidente dell'ANCI*. La riscossione è un conto, ma io facevo riferimento al tema dell'accesso per la lotta all'evasione fiscale. Condivido comunque l'osservazione.

Volevo svolgere due considerazioni rapidissime. Noi dobbiamo redigere i bilanci e questa Commissione serve per vedere lo stato di attuazione del federalismo. Io consiglierei alla Commissione, con un sug-

gerimento concreto, di convocare la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica in questa sede, con la sua parte tecnica, in maniera da avere i numeri. Giustamente il Presidente Errani sottolinea il fatto che i numeri sono numeri e, quindi, noi abbiamo avanzato diverse proposte, come la sostituzione dell'IVA con l'IRPEF e lo sblocco delle aliquote dei tributi comunali e non solo dell'IRPEF, perché dobbiamo poter avere una manovrabilità in generale dei tributi comunali. Sottolineiamo, però, anche il fatto che non c'è alcuna puntualizzazione sulla perequazione: non si capisce quale sarà la fonte di finanziamento della perequazione, uno dei punti chiave del sistema.

C'è poi il tema di capire come redigeremo i bilanci nel 2012 e, quindi, se il decreto correttivo che il Governo ha proposto includa alcune questioni di base. La prima è se si recupera l'ICI prima casa. In qualche modo si può recuperare questo tema, che per noi è centrale?

Si recupera una semplificazione della TIA e della TARSU, una vera *service tax* comunale?

C'è la disponibilità ad aggiornare l'aliquota dell'IMU e ad anticiparla al 2012, ad aggiornarla con lo 0,85 per cento, ossia con l'aliquota minima per garantire un gettito vero calcolata dall'IFEL sulla base dei dati?

Abbiamo problemi molto seri e anche tecnici, che però fanno la differenza tra redigere un bilancio e non redigerlo. Noi chiederemmo, proprio perché crediamo nel federalismo municipale e nell'attuazione del federalismo, che venga completato il processo del federalismo demaniale, dal momento che ancora non è stato pubblicato il provvedimento attuativo in *Gazzetta ufficiale*. Manca ancora un pezzo per renderlo operativo e, parlando di vendita del patrimonio dello Stato vorrei cominciare a capire se almeno è possibile attuare quella parte, perché mancano le certezze anche su di essa. Che cosa facciamo? Emaniamo un decreto di vendita del patrimonio, dimenticandoci che abbiamo lavorato sul federalismo demaniale? Mi pare difficile.

Sono reduce dall'audizione alla Commissione affari sociali, in cui si è parlato della legge delega fiscale e assistenziale, per la quale ci sono elementi che vanno a intersecarsi e a confondersi con quelli presenti in questa sede.

Io consiglierei vivamente, per trovare un'unica sede e dare autorevolezza e utilità maggiore al lavoro della Commissione, che la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica si trovi e discuta con i numeri, con i gettiti, in maniera che si dia certezza di ciò di cui stiamo parlando. Nessuno di noi vuole affossare questo lavoro. Lo consideriamo serio, ma va svolto sulla base di questioni molto importanti, come quelle che si trovano ad affrontare i comuni tra poche settimane, perché devono redigere i bilanci.

VASCO ERRANI, *Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Il tema dell'articolo 39 è presto affrontato. Vi ricordo solo a memoria, fermo restando la lettera m), che è perequata al 100 per cento, che per le regioni il federalismo riguarda le risorse che non ci sono più. Non so se riesco a spiegarvi.

Sintetizzando, ma non per polemica, della legge n. 42 io credo di essere stato con gli altri un protagonista e la considero un lavoro interessante e positivo. Non voglio smontarlo, però federalizzare zero è piuttosto semplice. Forse non c'è bisogno di emanare tanti decreti attuativi e tanti DPCM: basta fiscalizzare zero. Possiamo prendere la percentuale di fiscalizzazione che vogliamo e si compie immediatamente anche la perequazione: zero.

È questo il punto cruciale, un punto da cui ormai non possiamo uscire. Condivido pienamente la proposta e la ribadisco anch'io: troviamoci a discutere nel merito, sui numeri, e verifichiamo dove siamo.

Forse questa è la soluzione più utile per tutti noi che vogliamo andare avanti col federalismo.

Inoltre, la questione del Codice delle autonomie e della delega fiscale e assistenziale non è, purtroppo, fuori tema, perché nella delega è scritto che alcune competenze passano alle regioni, ma non a chi e come si finanziano. Se poi quella delega deve produrre complessivamente in tre anni una riduzione di 24 miliardi di euro e mi danno le competenze, io sono entusiasta federalisticamente, ma rimane sempre il tema di come faccio a gestirle.

Il federalismo demaniale non è fuori tema. A noi hanno dato le competenze su demanio idrico e demanio marittimo, che non si vende. Come dimostrano Genova, la Liguria e la Toscana, ci sono alcune risorse da spendere. Ci hanno dato quelle competenze e zero euro *erga omnes* per sempre.

Questo è il punto. Discutiamo di questo e ciascuno esprima che cosa bisogna fare. Credo che sia questo lo spirito costruttivo.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti anche per la documentazione che ci hanno fornito, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,05.

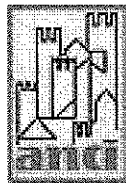
IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 4 giugno 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



AUDIZIONE
COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE N.42 DEL 2009

Roma, 26 ottobre 2011

CONSIDERAZIONI GENERALI

La scadenza dei termini di delega previsti dalla legge n.42 del 2009, poi ulteriormente prorogati di altri 6 mesi, è ormai prossima.

Come si è più volte affermato, il quadro normativo generale teso a dare attuazione al federalismo fiscale 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 valutazione sulla fase di attuazione non può che essere fortemente critica per più ordini di ragioni:

1. Non si è proseguito, o comunque non in modo lineare e costante, nel metodo di reciproca collaborazione improntato ad un confronto costante e finalizzato alla condivisione delle scelte, peraltro prescritto dallo stesso articolo 2 comma 5 della legge n.42, metodo che invece aveva consentito l'elaborazione concertata della legge delega, nonché la fissazione di un punto di equilibrio ragionevole fra i livelli di governo su una delle questioni centrali della cornice costituzionale introdotta nel 2001.
2. L'attuazione è stata fortemente compromessa dai ripetuti e insostenibili tagli apportati ai trasferimenti erariali ai comuni che di fatto hanno reso poco agevole lo stesso processo teso al superamento della spesa storica a favore del finanziamento delle funzioni sulla base dei fabbisogni standard.
3. E' sin qui mancata l'attuazione della seconda gamba del federalismo quella istituzionale che dovrebbe consentire di enucleare il complesso di funzioni fondamentali e non su cui a regime calibrare la quantificazione delle risorse finanziarie.
4. Sono stati adottati 8 decreti legislativi, in alcuni casi senza l'intesa da parte della Conferenza unificata, che a nostro avviso non soddisfano tutti gli oggetti della delega ed in particolare senza dubbio va ricordato che il tema della perequazione è quello che non è stato regolato.

In via generale, le principali questioni aperte attengono al recupero delle risorse finanziarie e al superamento delle regole del patto di stabilità che appaiono oggi del tutto in contrasto con i dettami del federalismo fiscale e con i principi di autonomia e responsabilità.

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).

A tutt’oggi i Comuni non sanno ancora se avranno il trasferimento di beni sulla base delle regole del federalismo demaniale che appare del tutto dimenticato dal Governo che invece parla di vendita da parte dello Stato del patrimonio immobiliare.

Siamo infatti in presenza di una complessiva inottemperanza alle procedure stabilite, a gravi ritardi e ad una difficile e complessa interlocuzione con le amministrazioni centrali competenti. E’ 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.

2. DECRETO ROMA CAPITALE

E’ 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.

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 RAPPORTI 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.

DESCRIZIONE DEI CONTENUTI PRINCIPALI DEL DECRETO

Il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo municipale si caratterizza per un esplicito e marcato abbandono della cosiddetta "finanza derivata" e prevede la devoluzione ai Comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, del gettito derivante dalle principali imposte gravanti sugli immobili: l'imposta di registro, le imposte ipotecaria e catastale, l'IRPEF relativa ai redditi fondiari (escluso il reddito agrario), l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili, i tributi speciali catastali, le tasse ipotecarie, la nuova cedolare secca sugli affitti.

La completa riorganizzazione dei tributi comunali avverrà soltanto a partire dal 2014, con l'introduzione di due nuove imposte per il finanziamento dei comuni:

- l'imposta municipale propria (Imu), che assorbirà l'attuale ICI e il prelievo operato dall'attuale Irpef sugli immobili non locati delle persone fisiche, già regolata dagli articoli 8 e 9 del d.lgs. 23
- l'imposta municipale secondaria, che avrà una funzione semplificativa, in quanto assorbirà gli attuali prelievi "minori" gravanti in forma di tributi o di canoni sull'occupazione di spazi pubblici e sulla pubblicità svolta nel territorio comunale. Questo tributo è definito dal d.lgs. 23 (art. 11) soltanto nei criteri direttivi generali, mentre la sua concreta regolazione è demandata ad altro apposito provvedimento.

Prima che la riforma entri a regime, è attualmente prevista una fase transitoria per il triennio 2011-2013, durante la quale viene devoluto ai comuni il gettito di parte dei citati tributi statali che attualmente gravano sul comparto territoriale e immobiliare. In particolare, le imposte sui trasferimenti immobiliari sono attribuite ai Comuni per una quota del 30%; le imposte di registro e bollo sugli affitti vengono attribuite totalmente, insieme alla componente dell'Irpef applicata ai redditi immobiliari. La cedolare secca sugli affitti, sostitutiva dell'IRPEF, viene invece attribuita nella misura del 21,7% per il 2011 e del 21,6 % nel 2012. Tali misure dovrebbero assicurare che nel complesso i gettiti di nuova attribuzione siano di dimensioni uguali ai trasferimenti statali che vengono contestualmente aboliti, sommati - a decorrere dal 2012 - al gettito dell'addizionale comunale sull'energia elettrica anch'essa abolita.

Infine, dopo un'iniziale previsione di assegnazione integrale dei gettiti relativi ai trasferimenti di proprietà immobiliare, giudicati poi troppo inegualmente distribuiti tra i territori e troppo variabili temporalmente, è stata introdotta in un primo tempo una compartecipazione all'Irpef, poi

sostituita con la compartecipazione al gettito dell'IVA con effetto dal 2011, a fronte della riduzione al 30 per cento della compartecipazione comunale ai tributi sui trasferimenti immobiliari.

Le quote di gettiti statali immobiliari assegnati ai Comuni non vengono ripartiti a seconda dei territori dove si formano, ma transitano per un Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), in parte distribuito in proporzione alla popolazione residente e a favore degli enti di minore dimensione che si associano¹ e, per la parte restante, finalizzato a perseguire obiettivi di sostenibilità, a fronte della grande differenziazione delle dotazioni territoriali di base imponibile. Nel 2011, le scelte di sostenibilità (perfezionate peraltro a metà anno) hanno portato ad uno schema di assegnazione del FSR che ha salvaguardato integralmente le risorse destinate ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (rispetto alle dotazioni del 2010, attualizzate comunque al 2011 con le regole di variazione dei trasferimenti statali), mentre ha comportato una lieve riduzione di risorse (-0,28%) per i Comuni di dimensione maggiore, ai quali vengono applicati i tagli disposti con il d.l. n. 78 del 2008.

I criteri di ripartizione del FSR adottati per l'anno 2011 sono così sintetizzabili:

- distribuzione della compartecipazione IVA, sulla base del procapite regionale, come indicato dal decreto;
- distribuzione della quota pro capite (30% del FSR), come indicato dal decreto;
- distribuzione territoriale del 10% dei gettiti confluiti nel fondo di riequilibrio;
- Distribuzione della quota libera del fondo di riequilibrio in modo da realizzare uno scostamento negativo minimo rispetto alle spettanze teoriche 2011.

E' stata inoltre accolta in sede tecnica la proposta dell'ANCI di introdurre una limitazione all'incremento percentuale del valore delle risorse devolute rispetto ai trasferimenti fiscalizzati:

- per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ferme le quote a ripartizione predeterminata – compartecipazione IVA e 30% FSR pro capite – vengono garantite le risorse trasferite nel 2010 attualizzate in applicazioni di eventuali variazioni di legge, che già non erano state intaccate dal d.l. 78;

¹ La riserva a favore dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti, di difficile applicabilità alla luce del quadro normativo in evoluzione, è stata interpretata ai fini della ripartizione del FSR 2011, come salvaguardia di tali enti, a ciascuno dei quali viene garantita la spettanza 2010, attualizzata con le eventuali variazioni previste dalle norme vigenti per il 2011.

- per i Comuni con popolazione superiore, ferme le quote di riserva IVA e procapite, l'incremento di risorse viene limitato al 10% dell'ammontare dei trasferimenti fiscalizzati attualizzato al 2011.

Gli effetti del nuovo assetto, che pure è entrato in vigore già nel corrente anno 2011, appaiono tuttora non perfettamente determinati, con riferimento sia ad elementi tecnici di previsione e stima dei gettiti erariali assegnati ai Comuni non risolti nelle relazioni tecniche che si sono susseguite nelle fasi di esame ed approvazione della norma, sia per l'esigenza di considerare l'insieme dei terreni di riforma indicati dalla legge 42 e, in particolare:

- l'attuazione necessariamente graduale dei fabbisogni standard ed il loro concreto utilizzo nella rimodulazione delle risorse disponibili per ciascun Comune;
- l'indicazione delle modalità attuative dei criteri di perequazione e di transizione di cui agli articoli 13 e 21 della legge 42.

Inoltre, nel più recente periodo sono intervenute nuove norme unilaterali e di forte impatto sulla gestione e la riscossione delle entrate dei Comuni (d.l. n. 70 del 2011), che rischiano di paralizzare le capacità di riscossione e di concentrare per lungo l'attenzione delle strutture decisionali ed operative dei Comuni nella ricerca di modalità sostitutive di intervento anziché nello sviluppo della gestione e nell'incremento delle iniziative di contrasto all'evasione fiscale, locale ed erariale.

A tali norme unilaterali si associa pericolosamente l'ulteriore restringimento delle risorse disponibili per i Comuni ad opera dell'anticipazione delle manovre finanziarie del triennio 2012-2014 recata dalla "manovra estiva" 2011 (il d.l. 138 dello scorso agosto)

-

LE QUESTIONI APERTE

La relazione tecnica al decreto offre una stima del gettito che dovrebbe derivare dalla devoluzione dei tributi assegnati, pari all'ammontare dei trasferimenti ordinari oggetto di fiscalizzazione. Secondo la relazione tecnica, quindi, il gettito dei tributi devoluti ai Comuni nel 2011 viene fissato complessivamente in 11,24 miliardi di euro nei territori delle regioni a statuto ordinario (aumentati a 11,26 a seguito del ricalcolo delle regole di variazione dei trasferimenti statali aboliti), compresa la compartecipazione IVA di 2,9 miliardi. Sempre secondo la relazione tecnica, il gettito di questi tributi dovrebbe aumentare nel 2012, trainato dall'incremento stimato nel gettito della cedolare secca, mentre l'Irpef sui redditi fondiari dovrebbe contrarsi del 10 per cento circa in un anno.

Al di là dell'incertezza legata alle stime sul gettito dei tributi devoluti, soprattutto riguardo la cedolare secca², gli effetti del decreto sono parzialmente indeterminati soprattutto in riferimento alle modalità con cui avverrà il passaggio al nuovo assetto.

La determinazione delle quote e dei criteri di ripartizione del Fondo di riequilibrio, attualmente previsto per il triennio 2012-2014, e poi del fondo perequativo dovrà avvenire anno per anno sulla base della progressiva determinazione dei fabbisogni standard, nell'ambito di un processo di concertazione presso la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

La stessa integrale adozione dei risultati dell'analisi di fabbisogni standard, infatti, pur costituendo uno degli esiti più rilevanti dell'attuazione della legge 42, non abatterà le esigenze di perequazione in presenza di così vasti differenziali territoriali delle basi imponibili, contribuendo semmai ad orientarle in modo più mirato e proficuo ai fini dell'effettiva sostenibilità del nuovo assetto, in un arco di tempo comunque pluriennale.

- i) non sono disponibili i dati aggiornati (2009 e 2010) relativi al riferimento territoriale dei tributi immobiliari statali assegnati ai Comuni. Tale lacuna appare grave in relazione al ristretto periodo di vigenza della clausola di salvaguardia (2011-2012) che garantisce che le risorse trasferite non siano inferiori ai trasferimenti fiscalizzati ridotti. La dinamica delle entrate provenienti dai tributi immobiliari potrebbe non essere sufficiente a sostenere le entrate comunali dal 2013, considerando che la crisi del settore ha comportato riduzioni dei gettiti per oltre il 10% nel 2009 e che sono necessari dati disaggregati (per tipologia e territorio) per poter elaborare previsioni affidabili con riferimento all'andamento del ciclo economico;
- ii) l'aliquota di equilibrio dell'imposta immobiliare unica che dal 2014 (e nel caso di anticipazione, dal 2013) dovrebbe sostituire l'ICI, è fissata al 7,6 per mille, livello che non offre garanzie di tenuta di gettito; l'analisi svolta da IFEL in base ai dati forniti dal MEF e dall'Agenzia del Territorio indica un'aliquota di equilibrio almeno pari all'8,5 per mille, + 12% circa, misura corrispondente al rischio di perdita di gettito per i Comuni insito nell'attuale previsione governativa. Un errore di così rilevanti dimensioni nella determinazione dell'aliquota iniziale, che dovrebbe assicurare l'invarianza complessiva delle risorse rispetto all'assetto previgente costringerebbe molti Comuni ad attivare la leva dell'aumento di aliquota per evitare perdite nette di risorse, anziché ai fini dell'attuazione di politiche fiscali locali.

² La stessa RT esplicita l'incertezza legata al gettito della cedolare, indicando che la percentuale di gettito devoluta ai Comuni, al momento fissata al 21.7 per cento potrà essere rideterminata sulla base di dati definitivi, in applicazione della "clausola di salvaguardia" prevista dall'articolo 2 del decreto che vincola le risorse assegnate ai comuni attraverso l'attribuzione di gettiti erariali alla dimensione prestabilita dei trasferimenti erariali soppressi, per il biennio 2011-2012.

ESIGENZE DI REVISIONE NORMATIVA

Si riportano in sintesi alcuni punti di revisione del decreto 23 e di norme diverse che – introdotte nei mesi scorsi rischiano di produrre impatti fortemente negativi per la gestione delle entrate e per i bilanci dei Comuni:

- i) appare opportuno intervenire sull'imposta di scopo (sulla quale l'art. 6 del d.lgs. 23 prevede un regolamento governativo), inserendo nella norma originaria i nuovi criteri, come da emendamento ANCI al d.l. 138 ed abolendo il citato articolo 6;
- ii) e' necessario rivedere i criteri direttivi dell'IMU secondaria (art. 11 del d.lgs. 23), al fine di permettere una corretta applicazione della nuova imposta sull'esposizione pubblicitaria in quanto tale (ad opera di impianti / mezzi di qualsiasi tipo, sia che insistano su aree private che su suolo pubblico). L'attuale formulazione si presta all'interpretazione che la nuova imposta sia applicabile in ragione dello spazio pubblico occupato, a discapito di una effettiva graduabilità del prelievo sui mezzi/impianti pubblicitari in funzione del sacrificio in termini di spazi pubblici e di paesaggio urbano e della relativa ritraibilità economica (benefici derivanti dall'uso privato).
- iii) resta attuale la richiesta di sblocco delle aliquote dei tributi comunali (non limitato all'addizionale Irpef, come recato dall'art. 1, comma 11 del d.l. 138), al fine di consentire anche nel 2012 una manovra sulle entrate più flessibile e non condizionata dai livelli attualmente raggiunti dall'aliquota dell'addizionale stessa (ved. emendamento ANCI al d.l. 138);
- iv) l'attuale formulazione dell'IMU rimanda a molte delle norme che regolano l'ICI. E' opportuno inserire tali norme nel corpo degli articoli 8 e 9 del decreto così da evitare rimandi al d.lgs. 504 e possibili interpretazioni equivocate o indesiderate della disciplina dell'IMU
- v) è urgente valutare l'opportunità di congelare tutte le norme sulla riscossione incombenti (scadenza regime transitorio della riforma del 2005 al 31/12/2011, modifiche al regime della riscossione comunale e fuoriuscita di Equitalia dal sistema della riscossione delle entrate comunali, di cui al d.l. 70/2011) fino ad un intervento apposito da effettuarsi entro il 2012 con riferimento alle modalità di gestione dei tributi / entrate comunali/locali, in applicazione della legge 42, articolo 25 (*Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni*). Tra le proposte di emendamento al d.l. 138, l'Anci ha prospettato di sospendere per un anno l'efficacia delle norme introdotte dal d.l. n. 70, subordinandone

l'applicazione all'emanazione di un decreto ministeriale concertato che ne determini le modalità di attuazione, nell'interesse dell'ordinato mantenimento delle capacità di riscossione delle entrate comunali.

Tali esigenze va considerata non solo alla luce di elementi di maggiore razionalità e di un più meditato riordino di un settore vitale per il funzionamento dei Comuni, ma anche per poter valutare sulla base di informazioni affidabili e condivise gli effetti drammatici della cessazione improvvisa di ogni attività fin qui svolta da Equitalia in tale campo e della radicale modifica della capacità di azione delle aziende private e miste iscritte all'albo dei riscossori, mentre si attivano le prescrizioni della decreto n. 203 del 2005 circa l'obbligo di evidenza pubblica negli affidamenti della riscossione e dell'accertamento delle entrate a soggetti esterni, in alternativa alla gestione in economia o attraverso aziende comunali *in house*.

Dovrebbero invece essere organicamente affrontati temi previsti dalla normativa (quali la revisione della regolamentazione dei requisiti di accesso all'albo prevista dal d.l. n. 40 del 2010) ovvero la ridefinizione dei servizi legati alla riscossione delle entrate quali strumentali alla funzione istituzionale della gestione finanziaria, superando le ambiguità tuttora esistenti rispetto alla definizione dei servizi pubblici locali.

Si tratta, come è facile comprendere, di temi complessi e troppo a lungo trascurati, che devono essere regolati da un solido quadro normativo, pena il rischio di contenziosi generalizzati e di un sostanziale blocco delle attività di riscossione dei Comuni.

- vi) nella stessa logica, anche se in un ambito meno incidente sull'operatività dei Comuni, dovrebbe essere valutata l'opportunità di abbandonare lo strumento dei consigli tributari obbligatori (obbligatorietà introdotta con il d.l. 78 del 2010 e rafforzata con il d.l. 138 del 2011), a favore di una norma che collochi la partecipazione all'accertamento dei tributi erariali tra le funzioni fondamentali dei Comuni.

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 inequivoco 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.

6. DECRETO RELATIVO ALL'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI

Si tratta di un provvedimento su cui è stata espressa intesa in Conferenza unificata dal contenuto squisitamente tecnico che modalità e regole uniformi per la redazione dei bilanci fra i livelli di governo e la cui attuazione conoscerà una prima fase sperimentale solo su alcuni Comuni.

7. DECRETO RELATIVO A PREMI E SANZIONI

Il decreto non ha avuto intesa in conferenza unificata e unanimemente abbiamo manifestato netta contrarietà sui contenuti.

Si prevede l'obbligo di redigere l'inventario di fine mandato nel caso in cui il Comune durante il mandato in corso o in un anno successivo si trovi in situazioni di dissesto finanziario, nonché l'incandidabilità a qualsiasi carica politica.

