COMMISSIONE VI
FINANZE

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

6.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 NOVEMBRE 2019

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALBERTO LUIGI GUSMEROLI**
INDI
DELLA PRESIDENTE **CARLA RUOCCO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Gusmeroli Alberto Luigi, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SUI SISTEMI TRIBUTARI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI TERRITORIALI NELLA PROSPETTIVA DELL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE E DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI):

Ruocco Carla, *Presidente* 7, 8, 10

PAG.

Gusmeroli Alberto Luigi, *Presidente* 3

Angiola Nunzio (M5S) 8

Baratto Raffaele (FI) 7

Canelli Alessandro, *sindaco di Novara e delegato politico alla finanza locale dell'ANCI* 3, 10

Ferri Andrea, *responsabile finanza locale dell'ANCI* 5, 8

Gusmeroli Alberto Luigi (LEGA) 6

Tarantino Leonardo (LEGA) 6

ALLEGATO: Documentazione depositata dal sindaco Canelli 11

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Cambiamo !-10 Volte Meglio: Misto-C10VM; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto-+Europa-Centro Democratico: Misto-+E-CD; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALBERTO LUIGI GUSMEROLI

La seduta comincia alle 9.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali, nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata, che saluto e ai quali do il benvenuto a nome di tutta la Commissione, in particolare al dottor Alessandro Canelli, sindaco di Novara e delegato politico alla finanza locale dell'ANCI, ed al dottor Andrea Ferri, responsabile della finanza locale dell'ANCI.

Cedo subito la parola al sindaco di Novara, al quale chiederei di limitare il proprio intervento, se possibile, a una quindicina di minuti al massimo, al fine di lasciare adeguato spazio al successivo dibattito.

ALESSANDRO CANELLI, *sindaco di Novara e delegato politico alla finanza locale dell'ANCI*. Grazie, Presidente. L'audizione di oggi ha per i comuni un'importanza fondamentale, perché ci consente di far rilevare alcune criticità e alcune distorsioni che in tutti questi anni si sono verificate nel sistema di finanza locale e nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali sul tema del finanziamento.

La reale ed effettiva attuazione del progetto di revisione dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed enti locali deriva ovviamente dalla riforma del Titolo V della Costituzione con l'articolo 119 e la legge delega di attuazione, la legge n. 42 del 2009, che aveva la finalità precipua di superare il meccanismo di spesa storica per attuare un effettivo federalismo fiscale. Attraverso quella legge delega, l'intenzione del legislatore era proprio quella di dare attuazione al dettato costituzionale, in particolare all'articolo 119, superando il meccanismo basato unicamente sulla spesa storica e realizzando un meccanismo basato su fabbisogni, costi e capacità fiscali *standard*.

La legge delega n. 42 del 2009 prevedeva due tipologie di perequazione: una perequazione che doveva colpire quelle che sono generalmente considerate le funzioni fondamentali dei comuni (l'amministrazione, l'istruzione, gli asili nido, i servizi sociali, il trasporto pubblico locale, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti), mentre il *gap* esistente tra fabbisogni *standard* e capacità fiscale, secondo la legge n. 42, doveva essere coperto integralmente dallo Stato secondo un principio di perequazione verticale; poi c'erano tutte le altre funzioni non fondamentali. A quel punto il meccanismo prevedeva una perequazione orizzontale che attuava, in un'ottica di solidarismo « intercomunale », una ridistribuzione della ricchezza e della raccolta delle capacità fiscali tra i vari comuni, per soddisfare le esigenze non fondamentali dei

servizi comunali. Vi era quindi un doppio meccanismo: uno verticale e uno orizzontale.

Questo meccanismo teneva insieme il sistema, perché da una parte consentiva di soddisfare i dettati costituzionali secondo i quali lo Stato si deve occupare della perequazione, soprattutto con riferimento ai servizi fondamentali dei cittadini, in un'ottica di soddisfacimento dei diritti civili fondamentali e di coesione sociale e, dall'altra, perseguiva quell'aspetto solidaristico che tutti i comuni ovviamente devono mantenere tra loro.

In realtà questo non è accaduto, per tutta una serie di ragioni, tra cui anche la crisi economico-finanziaria, che ha danneggiato fortemente il nostro Paese, così come altri Paesi, e a causa della quale lo Stato ha colpito soprattutto il comparto dei comuni, che in questi anni hanno dato molto per poter realizzare gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica nazionale. Solo per quanto riguarda i comuni, i tagli che sono stati attuati nell'arco di cinque o sei anni ammontano a circa 12 miliardi di euro.

Oltre a questo, c'è stata la questione dell'armonizzazione contabile, che ha imposto tutta una serie di accantonamenti – in parte anche giusti – sul fondo crediti di dubbia esigibilità; ma tutto ciò in questo momento corrisponde ad un ammontare pari a 4,5 miliardi di euro, che non possono essere utilizzati dai comuni per il soddisfacimento dei servizi fondamentali dei cittadini.

Inoltre c'è stato un taglio nel 2014 di 560 milioni di euro, che doveva essere reintegrato nel 2018, e ciò purtroppo non è avvenuto (infatti i comuni hanno presentato ricorso alla giustizia amministrativa).

Quindi abbiamo un quadro dove, da una parte, il federalismo fiscale non è stato realizzato – anzi, ci sono dei meccanismi perequativi che creano forti distorsioni tra i comuni – e, dall'altra, sono i comuni stessi che danno risorse per la perequazione. Lo Stato in tutto questo non esiste, non c'è.

Per quale ragione il meccanismo perequativo è distorto? Perché non si è mai fatto un ragionamento serio, un'analisi e una definizione serie dei cosiddetti LEP (livelli essenziali delle prestazioni). Da lì si comincia. Se non conosciamo quanto serve ai vari comuni per poter soddisfare i servizi fondamentali, che tipo di ridistribuzione possiamo fare, che sia seria ed equa? Quindi si parte da lì. Ma per partire da lì, ci vuole l'*input* politico. In mancanza dell'*input* politico, non c'è la possibilità di dare inizio a questo percorso virtuoso.

Forse in parte questo *input* politico vi è stato per la redistribuzione a livello nazionale delle risorse per l'assistenza domiciliare agli anziani: abbiamo sottoscritto l'accordo in Conferenza unificata proprio l'altro giorno, basandoci per la prima volta sui LEP. Questo è un primo, timido inizio, però c'è da fare ben altro. Quindi si parte dai LEP; senza questi non si riuscirà ad avere un sistema serio di ridistribuzione a livello nazionale, perché in questo momento ci sono comuni che danno anche più di quello che dovrebbero dare, secondo le loro capacità fiscali, e comuni che ricevono più di quello che dovrebbero ricevere, secondo le loro necessità. Quindi c'è iniquità.

Io vi assicuro – lo dico in quanto sindaco – che riuscire a mettere insieme le capacità fiscali con la contrazione della spesa corrente che si è verificata in questi anni per i sindaci dei territori è veramente difficile, perché devono erogare i servizi fondamentali, devono banalmente assicurare il trasporto dei disabili, l'assistenza agli anziani; cose che si toccano con mano tutti i giorni. Devono assicurare i servizi sociali, che hanno subìto, a causa della crisi, una pressione fortissima da parte dei cittadini (ovviamente delle fasce più svantaggiate e più fragili). Però, se si continua a contrarre la spesa corrente e si continuano a mantenere dinamiche distorsive all'interno di questo meccanismo di perequazione, questo diventa veramente difficile, non per i sindaci, non per i comuni, ma per i cittadini, che sono coloro che alla fine ci rimettono.

L'invito quindi è di ripensare il sistema nella sua globalità, tenendo in considerazione due aspetti: in primo luogo – finalmente – la definizione dei LEP; in secondo luogo, l'introduzione, così come dice la

legge – cosa che fino adesso non è stata fatta –, di una perequazione verticale con il concorso dello Stato, che consenta di colmare, almeno per quanto riguarda le funzioni fondamentali, quel *gap* tra fabbisogni e capacità fiscali dei vari comuni, magari – cosa che potrebbe sanare la ferita che si è aperta tra il comparto dei comuni e lo Stato – anche utilizzando quei benedetti 560 milioni che sono all'attenzione in questo momento del TAR e che, con un accordo tra comuni e Governo, potrebbero essere utilizzati in parte (poco per volta magari) proprio per finanziare la perequazione verticale, fondamentale per il comparto dei comuni.

Qui con me c'è Andrea Ferri, responsabile finanza locale dell'ANCI, che possiede la competenza tecnica per entrare più nel dettaglio di alcune questioni inerenti la materia in oggetto. Io vi ringrazio per avermi ascoltato. Restiamo a disposizione per ogni domanda.

ANDREA FERRI, *responsabile finanza locale dell'ANCI*. Interverrò soltanto per aggiungere alcune osservazioni, perché l'essenziale è stato detto. Quella che va sottolineata è la differenza rivelatasi in questi anni tra immaginare uno schema federalista in un contesto non ancora di crisi e attuarlo in un contesto di crisi, la più intensa a partire dal dopoguerra, che peraltro ha scisso di fatto il binomio responsabilità e autonomia che sta alla base dell'imposizione fiscale locale. Si immagina che sia opportuno che i comuni abbiano una tassazione propria, una pluralità di tasse proprie, perché bisognerebbe avvicinare i centri di spesa ai centri di entrata, unificarli in uno stesso soggetto e sottoporlo al giudizio dei cittadini.

Quanto al vecchio sistema, in cui c'erano un po' di tasse, parecchi trasferimenti – magari troppi, anche come incidenza – e poche altre cose minori, viene sostituito da un sistema integralmente basato su un tributo principale, quello immobiliare. Ce ne sono anche altri, ma il tributo immobiliare fa tutto, assumendo in primo luogo compiti di finanziamento dello Stato (è nato per questo). L'IMU, che nasce nel 2012, viene istituita per non imporre un tributo statale immobiliare. Si diceva: « La tassazione immobiliare è troppo bassa, il Paese non se lo può permettere, è un cespite che può crescere ». Quindi il finanziamento dell'aggiustamento strutturale si è fatto non attraverso un tributo statale, con il quale lo Stato direttamente avrebbe potuto contribuire all'aggiustamento, ma attraverso un tributo che già esisteva, facendo sì che il sindaco chiedesse ai propri cittadini un tributo che poi non avrebbe potuto utilizzare. In questo modo si è verificata una scissione molto importante.

C'è una scissione abbastanza importante per il fatto che forse si è troppo marcato quell'ampliamento di imposizioni immobiliari, su cui si sono fatte le agevolazioni nazionali: l'abolizione dell'IMU sulla prima casa per i pensionati. Sono tutte cose giuste – o tutte opinabili – ma decise centralmente. È una scelta di politica fiscale: una volta che ti sei costruito una tassazione così importante (più del doppio della vecchia ICI) poi tornare indietro significa in sostanza inserire ulteriori elementi di centralismo. Infine, siccome bisogna mantenere i rapporti relativi tra i vari enti, vi è anche la necessità di realizzare la perequazione, mentre la « piccola » ICI permetteva di attuare eventualmente la perequazione attraverso i grandi trasferimenti.

Quindi si è tutto convogliato lì dentro e questo è un meccanismo di difficile trattazione; però è forse la principale ragione dell'allontanamento dai princìpi della legge n. 42, insieme a ciò che ha sottolineato il sindaco Canelli, vale a dire il fatto che la perequazione in questo scenario, da un punto di vista formale, non ha neanche un euro dello Stato.

Non confondiamo i trasferimenti per ristoro dei gettiti aboliti con i classici trasferimenti statali. Quelli sono il rimedio finanziario alle scelte di politica fiscale nazionale che, se tolgono qualcosa ai comuni, come alle province e alle città metropolitane (ma anche all'ACI, a chiunque ha una situazione di cambiamento normativo) – comuni, province, città metropolitane e Regioni hanno anche un rango costituzionale e quindi è un fatto ordinamentale, avviene quasi da sé, salvo quando si

tratta di discuterne un po' più aspramente –, è naturale e ordinamentale che si preveda un compenso. Non hanno le caratteristiche di riequilibrio che normalmente i trasferimenti hanno.

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE CARLA RUOCCO

LEONARDO TARANTINO. Ringrazio gli auditi per i loro interventi, che sono stati molto esaustivi. Ci tengo a condividere una considerazione anche con gli altri membri della Commissione, perché questa audizione ha messo in evidenza, forse più delle altre, un aspetto fondamentale su questo tema. Intanto è singolare che, proprio dopo il 2009, quindi dopo l'approvazione di una legge in materia di federalismo fiscale – che voleva dire dare autonomia ai comuni, dare certezza sulle risorse, quindi trasferire la responsabilità e le risorse a livello locale – si sia assistito nel decennio successivo a un taglio significativo proprio in quel settore, quindi contrario allo spirito della norma. Si è trattato di una contrazione importante.

L'altro aspetto, toccato solo marginalmente nelle precedenti audizioni, riguarda i tagli dovuti alla crisi economica. Durante le audizioni svoltesi in questa Commissione siamo venuti a conoscenza dei dati statistici, anche relativi alla perequazione, che evidenziavamo come vi siano dei comuni della fascia media e zone territoriali nel Sud del Paese che sono stati penalizzati dall'attuazione della perequazione. Il dato più rilevante tuttavia è che mancano all'appello i 12 miliardi di euro tagliati ai comuni piuttosto che i 4,5 miliardi del fondo crediti, che è una limitazione della spesa. Quindi è diventata una guerra tra poveri. Forse gli aspetti emersi nelle precedenti audizioni sono marginali rispetto a questo, che ritengo sia molto più importante.

Credo quindi che si dovrà intervenire su questo aspetto e ritengo anche che il legislatore – come pure chi ci governa – dovranno imprimere una svolta a questo percorso, perché l'approccio di chi ha governato dal 2010-2011 fino all'anno scorso, di un colore politico, probabilmente ha inciso su questo tipo di scelte. La verità è che i 12 miliardi di euro di *spending review* dei comuni è stata molto più alta della *spending review* del bilancio dello Stato, che quindi è stata fatta pagare in buona parte ai bilanci dei comuni, creando le difficoltà che sono state denunciate dai sindaci e anche da alcuni colleghi, difficoltà che anche noi abbiamo toccato con mano. È veramente indispensabile quindi che si realizzi la perequazione verticale, attraverso il reperimento delle risorse necessarie, anche se non sarà facile. Gli enti locali sono stati molto penalizzati in questi anni e sarebbe giusto che vi fosse un'inversione di tendenza.

ALBERTO LUIGI GUSMEROLI. Il comparto dei comuni in questi anni ha fatto più del proprio dovere, nel senso che la spesa corrente dei comuni è stata contratta al massimo, è stata fatta una fortissima *spending review*, sia a causa dei tagli ai trasferimenti provenienti dallo Stato sia perché ovviamente la necessità di ottimizzare la spesa fa parte delle logiche con cui si dovrebbe ben amministrare. Lo Stato, viceversa, ha visto dal 2012 ad oggi aumentare costantemente la spesa corrente e, se andiamo a vedere le percentuali, stiamo parlando di oltre il 2 per cento l'anno.

Bisogna cercare di sfatare questo modo di pensare per cui, se si realizza l'autonomia, si divide l'Italia e si peggiorano le condizioni delle aree del Centro-Sud a favore delle altre aree del Paese. Questa è una visione delle cose destituita di fondamento, nel senso che vale il principio per cui, se si dà autonomia ai territori, si aumenta l'efficienza.

In questi anni i territori sono stati fortemente penalizzati non solo dai tagli ai trasferimenti da parte dello Stato, ma anche dall'inserimento di una serie di vincoli, come i vincoli alle assunzioni, i vincoli ai tetti di spesa corrente. Stiamo ancora ragionando, per esempio, sulle spese dei dipendenti con dei tetti che risalgono ad alcuni anni fa. Mi riferisco anche alle spese di pubblicità: addirittura si guardano il 20 per cento delle spese di pubblicità del 2009. Un Paese che dovrebbe crescere – e do-

vrebbe anche investire – è gravato da tutti questi vincoli.

Dall'altro lato i comuni, per fare fronte ai tagli ai trasferimenti, hanno tendenzialmente innalzato le aliquote dell'IMU. Questa è una critica all'abolizione della TASI che è in corso, a quel progetto che è nato in questa sede ma che sta andando verso una direzione completamente diversa. Dire che i comuni possono abbassare le imposte sulla casa è un po' come non dire nulla, nel senso che i comuni hanno sostituito l'imposta sulla casa cercando di fare fronte all'ampio taglio dei trasferimenti. Credo quindi che sia assolutamente fondamentale cercare di restituire agli enti territoriali l'autonomia che è stata loro sottratta dal Governo Monti in poi, perché gli enti territoriali sono quelli più vicini ai cittadini e quindi possono comprenderne le necessità ed intervenire efficacemente. A me interesserebbe che si sfatasse questo modo di pensare secondo il quale se si fa l'autonomia si penalizzano i territori; al contrario, realizzando l'autonomia si dà la possibilità al territorio di essere efficiente.

RAFFAELE BARATTO. Credo anch'io che ai comuni e ai territori purtroppo sia stato tolto molto, anche perché sappiamo tutti che il sindaco è il *front office* per i cittadini, con un compito che non è sicuramente facile.

Io ricordo che negli anni Ottanta per i servizi sociali c'era qualche comune che non aveva neanche l'ufficio, perché serviva e non serviva; il compito primario di un comune erano i lavori pubblici – e credo che chi ha amministrato lo possa confermare. Oggi le cose sono completamente cambiate: i servizi sociali sono la voce di bilancio più importante della maggior parte dei comuni. Credo che solo per questo lo Stato dovrebbe capire quanto bisogno hanno i comuni per poter affrontare queste criticità in favore dei cittadini.

Come ha detto bene il collega che mi ha preceduto, si sono tolte risorse agli enti locali per cercare di lenire le difficoltà a livello centrale, ma la coperta era corta. Pertanto ritengo sia assolutamente importante rivedere questa situazione e conferire maggiore autonomia ai nostri territori, perché non significherebbe impoverire una parte o l'altra del Paese, ma solo dare un arricchimento e dare più forza a chi deve occuparsi in prima persona dei cittadini.

PRESIDENTE. Non ci sono altre richieste di intervento, per cui ne approfitto per esprimere alcune mie considerazioni.

Sta emergendo in maniera sempre più chiara, nel corso dell'indagine conoscitiva, che il punto fondamentale è la determinazione dei livelli essenziali di prestazioni, senza cui non si può andare da nessuna parte.

Altro punto importante è che effettivamente vedere la realtà dal punto di vista di più livelli amministrativi cambia totalmente la prospettiva e quindi, quando si parla di comuni, sbiadisce – definitivamente, per fortuna – il ragionamento a compartimenti stagni che divideva il Nord dal Sud, perché, alla fine dei conti, questa determinazione, dettata dal federalismo malfatto e incompiuto del 2009 – dopo il quale peraltro si sono susseguite una serie di misure che sono andate in direzione opposta, come l'eliminazione di alcuni tributi locali che sono serviti da trasferimenti –, arreca danno a tutte le zone del Paese.

È giusto ascoltare anche le istanze localistiche delle varie Regioni, ma purtroppo la storia degli ultimi giorni ci insegna ancora una volta che c'è bisogno dello Stato centrale. Una situazione come quella che si è verificata a Venezia, città a cui tutti teniamo tantissimo, dimostra ancora una volta quanto sia importante che vi sia uno Stato centrale pronto ad aiutare le varie realtà locali perché purtroppo non c'è nessuna parte del Paese esente da fortuna e da sfortuna, e ci sono dei momenti in cui bisogna essere pronti ad affrontare anche gli errori che sono stati commessi, in qualunque parte del Paese. Quindi, qualsiasi passo in avanti si voglia compiere, è necessario ascoltare il moto di disagio di alcune parti d'Italia, ma sempre considerando in maniera approfondita i passi giusti da fare. In ogni caso, la determinazione dei fabbisogni *standard* e dei livelli essenziali di prestazione resta il pilastro fondamentale su cui fondare i prossimi passi del processo di autonomia differenziata.

NUNZIO ANGIOLA. Vorrei chiedere ai nostri ospiti quali ragionamenti hanno seguito sul differenziale tra il costo storico e l'importo che scaturirebbe dai livelli essenziali di prestazione. I costi storicamente sostenuti per la soddisfazione dei servizi potrebbero risultare per diversi territori del Nord superiori ai conteggi che derivano dai livelli essenziali di prestazioni, cioè i fabbisogni *standard* per livello minimo di servizio. Quindi vorrei sapere che ragionamenti avete fatto rispetto a questo divario: secondo il mio parere, in taluni casi il costo storico risulterà eccedente rispetto al conteggio dei livelli essenziali di prestazione mentre invece, in taluni altri casi, si verificherà esattamente il contrario. Vorrei capire se avete fatto delle analisi di questo tipo e come, secondo voi, si può porre rimedio a questo discorso, in quanto ci saranno dei territori che saranno a credito e dei territori che saranno a debito.

Per quanto riguarda invece il residuo fiscale, vorrei capire come vi ponete rispetto a questo discorso, voi che rappresentate i comuni italiani, che tipo di orientamento c'è in giro, a seconda di quale regione stiamo considerando. Infine vorrei capire, visto che il collega Gusmeroli parlava di gestione più efficiente delle risorse, cosa vuol dire per l'ANCI una gestione più efficiente delle risorse. Devo ritenere che si tratti di una migliore capacità di gestione delle risorse, a parità di risorse. L'efficienza non è altro che un maggior rendimento connesso all'utilizzo degli stessi fattori della produzione, quindi delle stesse risorse. Per scolastica nozione l'efficienza è la capacità di gestire in condizione di alti rendimenti e bassi costi. Quindi devo ritenere che, una volta che si sia individuato un importo di 100 milioni di euro per una regione, talune Regioni del Nord intravedano la possibilità o la capacità di saper incidere sui costi, nel senso di diminuirli e quindi di essere più efficienti, oppure di incidere sui rendimenti e quindi di essere più efficienti.

PRESIDENTE. Lascio la parola al dottor Ferri per la replica.

ANDREA FERRI, *responsabile finanza locale dell'ANCI*. Intanto grazie dell'apprezzamento riferito all'emergenza, all'importanza dei tagli e all'aggiustamento strutturale. Dal punto di vista quantitativo (sono dati del MEF, quindi non sto citando dati che possono essere ulteriormente accentuati), l'aggiustamento strutturale del Paese nel periodo 2010-2016 – la manovra più critica – è stato di 25 miliardi di euro; il risultato positivo di restrizione, di rientro nei conti. Il contributo degli enti locali è stato di 12 miliardi, di cui 9 miliardi venuti dai comuni, che nel frattempo hanno subito 9 miliardi di tagli scarsi (sempre dati MEF) e incrementi di 3,5-4 miliardi di vincoli di patto. Questo è il quadro. Quindi è una situazione che mi fa piacere venga ricordata e sottolineata da voi più che da noi, perché voi siete tutti sindaci ma adesso avete un ruolo diverso, e questo è per noi molto importante.

Per quanto riguarda i LEP, federalismo multilivello e federalismo differenziato, è chiaro che l'Associazione dei comuni non ha una posizione netta sul meccanismo di differenziazione, anche perché l'articolo 116 è uno dei più brevi della Costituzione. L'attenzione principale di un'associazione di comuni è rivolta alla necessità di chiarire bene che lo Stato non si può spogliare della perequazione. All'interno della Lombardia c'è il comune più povero d'Italia. Sarà falso ? È vero statisticamente, probabilmente non gliene importerà niente di essere poveri, perché hanno una rete. Sarà un caso, ma è così.

Tutti i territori comunque considerati, oltre un certo ambito territoriale (una provincia, una mezza provincia), presentano situazioni difformi in termini di fabbisogno e capacità fiscali. Quindi noi abbiamo un interesse nazionale – costituzionalmente tutelato, non ce lo inventiamo noi come Associazione – verso l'elemento perequativo, oltre che l'individuazione dei livelli essenziali di prestazioni adeguatamente finanziate. Bisogna sempre aggiungerlo, perché se no sembra che gli asili nido o le infrastrutture si facciano distribuendo un po' di soldi tra Reggio Emilia e Catanzaro; purtroppo non è così. Anche volendo farlo, non è così, non ci arriveremmo.

Per carità, poi Catanzaro è una cittadina che magari non ne ha bisogno. Ma non può avvenire che distribuisci un pochino per macro aree e magicamente hai nuove infrastrutture sociali. Non succederà, non ci sono le quantità sufficienti per fare una cosa del genere. Quella responsabilità nazionale che è definire i livelli essenziali di prestazioni, definire uno schema perequativo che riguarda gli enti locali – nel senso che riguarda i cittadini, non il sindaco – è una cosa che qualsiasi federalismo rafforzato intermedio non può sostituire. Può aggiungervisi molto utilmente. Può essere che una regione, nella sua autonomia, nel coordinamento della finanza locale, nell'ambito delle ventitré funzioni dell'articolo 117, quelle concorrenti che potrebbero essere riassunte in una maggiore autonomia regionale, faccia qualcosa in più; ma non ci può essere un patto tra Stato e Regione in cui il primo dice alla seconda: « Io cedo, e al tema dei diritti sociali ci pensi tu ».

Quello che sto per dire è un mio personale pensiero: il tema, per come è stato posto fino ad ora, anche nel caso del federalismo differenziato, è un problema di responsabilità. Quando tu dai una quota di un certo rilievo di funzioni, quantificate in un certo quantitativo di denaro che ha un'incidenza, a un certo livello autonomo di governo, dovresti dargli contemporaneamente una leva fiscale, non il denaro corrispondente. Facendo tutti i conti, ad un certo momento quella regione dovrebbe trovarsi a dover gestire ulteriori funzioni basate su uno *standard* di qualche genere, che corrisponde a una capacità fiscale nuova, sostitutiva di quella dello Stato (un'addizionale IRPEF, una compartecipazione autonoma), in maniera tale che poi il lavoro che si fa in termini di efficienza possa avere quel risultato per esempio di riduzione di imposte ovvero di ampliamento dei servizi resi.

Le cose che si sono lette fino a qualche tempo fa sembravano prefigurare un mero meccanismo di trasferimento statale riportato sul tributo e lasciato completamente libero. Questo è un problema, perché noi abbiamo visto quanto è complicato definire i livelli essenziali. Ma gli stessi fabbisogni *standard*, che sono una fotografia dell'esistente, mediata e standardizzata, richiedono un'attività complessa, rispetto alla quale non puoi fare i conti ogni anno su quanto vale la singola funzione oppure ogni anno cambiare i trasferimenti perché devono essere precisamente uguali alla funzione.

Come si gestiscono i più e i meno, il rapporto tra il fabbisogno storico e il fabbisogno *standard* ? Intanto il sistema perequativo ha tre gambe, non due: fabbisogni *standard*, capacità fiscale e situazione storica delle dotazioni di risorse che cambia completamente. La città di Napoli perde dalla perequazione, non perché i suoi fabbisogni siano bassi o la sua capacità fiscale particolarmente alta, ma perché nell'assetto dei trasferimenti delle risorse disponibili storicamente stava già molto in alto. Questo non succede per altre città meno grandi, ovviamente paragonabili, del Sud.

Quindi sono tre meccanismi che possono entrare nello schema in modi diversificati. Nel momento in cui si decide che un meccanismo è giusto, quindi uno schema perequativo porta ovviamente a dei più e dei meno, hanno origine i quesiti che poneva il sindaco Canelli: chi ce li mette quei denari ? Siamo sicuri che va bene trasferirli tra un ente e l'altro ? Nessuno ha mai studiato bene, con tutto l'armamentario che abbiamo messo su sui fabbisogni *standard*, la congruenza delle risorse destinate ai comuni in relazione al loro valore assoluto. Sono sufficienti e sono un livello minimo, anche se non perfettamente definito, ma un minimo sensoriale ? Un venticinquesimo, trentesimo, quarantesimo percentile, la parte più bassa della distribuzione *pro capite* è garantita a tutti o ci sono dei picchi che rimettono tutto in discussione ?

Questo ragionamento produce la necessità di adeguamento a cui dovrebbe concorrere un intervento verticale caratterizzato dalla gradualità. In nessun sistema si sostituisce il giusto allo sbagliato in un momento: è necessaria la gradualità. È sempre successo, anche in situazioni meno complicate di queste, quindi è alla nostra portata. Certo, dire che si può fare tutto

quello che si vorrebbe fare, senza un intervento forte a livello statale, è un po' strano. Raddoppiare il numero di comuni dove c'è un asilo nido – sono duemila circa – potrebbe essere un obiettivo sensato, ma lo si fa valutando i finanziamenti necessari per infrastrutture e per spesa corrente.

ALESSANDRO CANELLI, *sindaco di Novara e delegato politico alla finanza locale dell'ANCI*. Nelle considerazioni dell'onorevole Angiola mi sembra di aver colto una sorta di preoccupazione, se cioè abbiamo valutato bene cosa succede dal trasferimento di un principio di costo storico a un principio di fabbisogno *standard*, in modo tale da prevedere se questo possa creare delle difficoltà al contrario.

Bisogna partire da alcuni presupposti: in primo luogo c'è una legge che va attuata secondo principi costituzionali, che sono stati approvati (revisione Titolo V); in secondo luogo, è necessario un salto culturale, perché il costo storico che bene o male in questo momento viene garantito dal sistema di perequazione esistente, non è proprio così. Il sistema esistente infatti, attraverso un sistema redistributivo e perequativo in atto in questo momento, cerca di minimizzare gli impatti sul costo storico. Se la torta è il 100 per cento, il sistema perequativo va ad incidere sul 50 per cento della torta, che è la capacità fiscale complessiva del comparto dei comuni; l'altro 50 per cento adesso ha ancora un sistema di trasferimento basato sulla spesa storica (pian piano verrà adeguato, nel corso dei prossimi anni, con la nuova legge di bilancio). Quindi, in questo consiste il salto culturale: da una parte, dare attuazione effettiva a quella legge, perché esiste (o la modifichi oppure quella legge è in vigore); dall'altra parte, con l'individuazione dei cosiddetti LEP, è vero, magari qualche comune del Nord potrebbe rimetterci in favore di qualche comune del Sud, ma magari in qualche comune del Sud cominciano a fare un asilo nido che adesso non c'è.

Magari in qualche comune del Sud, dove adesso hanno troppe risorse rispetto a quelle di cui hanno bisogno, vengono assegnate le risorse giuste in modo tale che ci sia la soddisfazione di un altro principio cardine che sta alla base del federalismo fiscale: autonomia uguale responsabilità degli amministratori. È questo a cui bisogna arrivare. Finché non si fa questo e paga sempre Pantalone, sulla base del costo storico, le cose non miglioreranno mai laddove non vanno bene. In questo senso si tratta di un salto culturale. Il principio che sta alla base di questo meccanismo non è egoistico e individualista: « Io mi tengo la mia spesa storica, perché sono soddisfatto così ». No ! Il sistema cambia completamente. È un sistema che tiene insieme il Paese in maniera migliore e responsabilizza maggiormente gli amministratori locali. Questo è il salto culturale.

Qui non c'è Nord o Sud, perché dai LEP alcuni comuni o territori del Sud potrebbero guadagnarci. Anzi, certamente. Ma chi se ne importa se ci guadagnano ! Se è giusto che ci guadagnino e che possano soddisfare servizi fondamentali per i loro cittadini, è bene che ciò avvenga.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal sindaco Canelli (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.

Licenziato per la stampa
il 28 gennaio 2021

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

AUDIZIONE ANCI

Indagine conoscitiva su

"Sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata"

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE FINANZE

Roma, 14 novembre 2019

Sommario

Premessa e sintesi 2
Il sistema perequativo e il disegno della legge 42/2009 5
Il nodo della perequazione orizzontale 6
I Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) 7
Le Città metropolitane 8
Fiscalità e autonomia locale 8
Le ragioni della tassazione immobiliare locale 8
L'imposta comunale immobiliare in Italia e le principali problematiche 10
L'attuazione del regionalismo differenziato 15
Proposte di merito: i principi che guidano l'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost. 15
Proposte di metodo: l'accompagnamento, il monitoraggio e l'implementazione dei processi di regionalismo differenziato 17

Premessa e sintesi

La **legge 42/2009** in materia di federalismo fiscale ha posto le basi per la revisione dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed Enti locali in applicazione dei principi di autonomia di entrata e di spesa contenuti nell'art. 119 della Costituzione riformata nel 2001.

Alla base del nuovo assetto vi è **il superamento del sistema di finanza derivata e l'attribuzione di una maggiore autonomia** di entrata e di spesa alle Regioni e agli enti locali, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

Le **esigenze di superamento della spesa storica in favore di un sistema di finanziamento basato sui fabbisogni, costi e capacità fiscali standard**, hanno però trovato un ostacolo attuativo in una crisi finanziaria tra le più gravi degli ultimi decenni che ha comportato inaudite riduzioni di risorse e misure di contenimento della finanza pubblica a partire dal 2010, proprio quando bisognava dare attuazione al nuovo e condiviso quadro di regole in materia di federalismo fiscale.

Ricordiamo a tal proposito che il Comparto dei Comuni lamenta la mancata restituzione di risorse pari a 560 mln, taglio temporaneo previsto dal legislatore nel 2014.

Va infatti ricordato che **il risanamento dei conti pubblici ha visto i Comuni destinatari di politiche restrittive senza precedenti**, quantificate in oltre 12 miliardi di euro, tra il 2010 e il 2015, nonché da incessanti cambiamenti del regime delle entrate proprie, che hanno minato l'obiettivo di stabilità e certezza dell'assetto finanziario comunale che era allo stesso tempo presupposto ed obiettivo della legge delega sul federalismo fiscale.

A fronte dell'allentamento dei vincoli del vecchio patto di stabilità e della fine dei tagli, sono intervenuti dal 2015 gli **effetti restrittivi della nuova contabilità armonizzata**, in particolare per opera del **Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)** che impone oggi al comparto di non utilizzare un ammontare di entrate accertate per oltre 4,5 miliardi di euro annui in ragione della scarsa probabilità di riscossione delle entrate proprie.

Di fatto, la crisi finanziaria ha segnato un "prima" e un "dopo" rispetto al quale l'impianto stesso e gli obiettivi della riforma, pensati in un contesto completamente diverso, sono poi rimasti in gran parte disattesi, ovvero attuati parzialmente solo per la parte riguardante gli ambiti funzionali al contenimento dell'autonomia di entrata e di spesa.

Ne hanno fatto le spese soprattutto i principi di autonomia finanziaria e di correlazione tra prelievo fiscale e servizi al territorio, e più in generale un complessivo disallineamento fra Costituzione, legge attuativa della Costituzione e legislazione annuale di bilancio. Ciò ha portato ad una generale "disaffezione" verso i principi fondamentali che reggono il funzionamento finanziario degli enti territoriali, spesso avallata sulla base del richiamo a formule consolidate dalla giurisprudenza costituzionale, che riteniamo vada contrastato. Gli interventi sulla finanza locale attuati a seguito della crisi hanno infatti portato ad un assetto caratterizzato da minore autonomia, minore responsabilità e da ridotti margini di agibilità sui prelievi:

- l'assenza di un paniere ampio di compartecipazioni ai tributi erariali e tributi propri in difformità a quanto previsto dall'articolo 119 e dalla legge di attuazione del federalismo fiscale;
- una confusa ed incompleta attuazione della regola del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche assegnate a ciascun livello di governo;
- la mancata attuazione di previsioni regolate negli appositi decreti legislativi, fra cui si evidenzia ad esempio la mancata adozione del DPCM quale fonte istitutiva del finanziamento autonomo delle funzioni fondamentali assegnate dal legislatore statale ad un ente costitutivo della Repubblica, le Città metropolitane;
- l'incremento *ex lege* delle basi imponibili del principale tributo comunale (IMU) è stato in gran parte trattenuto dallo Stato per le esigenze di risanamento dei conti pubblici;
- la sostituzione con trasferimenti statali del minor gettito derivante dal venir meno dell'imposizione sulle abitazioni principali di IMU e Tasi ha ulteriormente irrigidito i margini di manovra sui gettiti fiscali;
- il blocco delle aliquote (2016-18), oltre ad essere decisamente in contrasto con i principi di autonomia e con la stessa perequazione, ha altresì accentuato le sperequazioni tra i gettiti fiscali;
- il sistema perequativo si limita a ripartire tra i Comuni un ammontare dato di risorse, senza alcuna verifica della sufficienza e congruenza del loro valore

assoluto e senza aver affrontato il nodo dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi locali (LEP), che non sono ancora determinati.

Le richieste dell'ANCI di un profondo ripensamento del sistema, più volte reiterate negli anni, non puntano al depotenziamento della perequazione, ma vogliono evitare il rischio di un ulteriore allontanamento dal disegno federalista, sulla base di **una revisione delle modalità attuative, attraverso l'introduzione dei LEP e di un congrua inserzione di risorse statali di sostegno, così come prevede espressamente la legge n. 42 del 2009, introduzione non più eludibile se si vuole andare avanti in una distribuzione di risorse che tenga conto dei fabbisogni standard.**

La pausa nella progressione delle percentuali di risorse perequate adottata per il 2019 (provvisoria conferma degli stessi criteri di riparto e della percentuale del 45% già applicati nel 2018) è stata concepita per consentire un ripensamento del sistema anche sulla base di una relazione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (co.883 della legge di bilancio per il 2018) sullo stato di attuazione del federalismo fiscale. La relazione non è stata ancora pubblicata e purtroppo non si è prodotto quel confronto sulle modalità e i cambiamenti da adottare di cui c'è tuttora grande bisogno. In estrema sintesi, si tratta di assicurare con interventi calibrati nell'ambito dell'attuale impianto:

- la salvaguardia della dinamica delle risorse dei Comuni di minore dimensione con particolare riguardo alle aree interne più esposte al rischio di spopolamento. L'attuale sistema – soprattutto attraverso l'influenza delle variazioni della popolazione residente negli aggiornamenti annuali dei dati – penalizza strutturalmente le aree di spopolamento;
- la correzione delle modalità di determinazione dei fabbisogni di alcuni dei servizi considerati;
- la revisione delle capacità fiscali alla luce delle modifiche via via intervenute nell'assetto tributario e con particolare riferimento alla cd capacità fiscale "residuale" che deriva da un complesso modello statistico;
- la conciliazione degli interventi "di settore" come quello relativo all'impulso ad una maggior diffusione del servizio di asilo nido, con i riflessi sulla redistribuzione di risorse correnti e senza vincolo di destinazione tipica dell'azione perequativa attraverso il FSC.

La ridefinizione della tempistica e le progressioni quantitative della perequazione, al fine di evitare il salto di oltre 40 punti nella percentuale di risorse perequate (a legislazione vigente nel 2020 si dovrebbe arrivare all'85%) è ora inclusa nel dl Fiscale (dl 124 del 2019), che dispone: il progressivo aumento (+ 5% annuo) della percentuale delle risorse perequate; un analogo aumento del + 5% annuo dell'ammontare complessivo delle risorse oggetto di perequazione, che finora si fermavano al 50% delle capacità fiscali e ora passano al 100%, fino a completare il percorso nel 2030.

A fronte di tale opportuna ricalibrazione – che comporta comunque il raddoppio, pur diluito nel tempo, della potenza redistributiva della perequazione – assume

ancor più rilievo l'esigenza di **assicurare modalità sostenibili di raggiungimento degli obiettivi, anche attraverso l'introduzione di un congruo ammontare di risorse perequative statali.**

A fronte del diniego del Governo a ripristinare il taglio del dl 66/2014 (563,4 mln. di euro), nonostante la sua vigenza temporanea fino al 2018, l'ANCI è stata costretta ad un contenzioso presso la Giustizia amministrativa. **Il Governo e il Parlamento possono porre rimedio a questo punto, anche di principio, la cui soluzione potrebbe consentire l'inserimento di un primo nucleo di risorse statali nel sistema perequativo, facilitandone così il riavvio.**

Il sistema perequativo e il disegno della legge 42/2009

Il sistema di finanziamento comunale "perequativo", basato su fabbisogni e capacità fiscali standard, avviato nel 2015 **si discosta radicalmente dall'impianto costituzionale e dalla legge n. 42/2009** sotto diversi profili essenziali:

- è basato sulla redistribuzione di risorse *all'interno* del comparto comunale senza più alcun contributo dello Stato (***perequazione esclusivamente orizzontale***);
- non garantisce che siano ovunque assicurati **i servizi minimi tutelati costituzionalmente**, non essendo determinati né finanziati i cosiddetti **Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**;
- è riconducibile al **mantenimento delle risorse storicamente assegnate** ai Comuni nel regime precedente all'introduzione dell'IMU (ICI e trasferimenti statali), ovviamente al netto dei tagli intervenuti.

Nello specifico, la legge delega individuava due tipi di trasferimenti perequativi:

- una prima tipologia, basata sulle differenze tra fabbisogni e capacità fiscali standard, assume come finalità la perequazione integrale delle spese correnti riconducibili alle **funzioni fondamentali.** A tal fine la legge prevede l'istituzione di un "fondo perequativo", di ammontare pari alla differenza tra i fabbisogni e le entrate standardizzate (*perequazione integrale e verticale*), indicando con chiarezza **il ruolo dello Stato nell'assicurare integralmente il gap complessivo tra fabbisogni e capacità fiscali** nell'area delle funzioni fondamentali;
- una seconda tipologia si rivolge al finanziamento delle **funzioni non fondamentali**, con lo scopo di **ridurre parzialmente le differenze di capacità fiscale standard** per abitante esistenti tra i Comuni (*perequazione parziale e orizzontale*).

Il sistema perequativo, pur basandosi formalmente sui criteri previsti dalla legge delega (fabbisogni e capacità fiscali standard), è tuttavia molto diverso dal disegno originale:

- non si prevedono due sistemi di trasferimenti distinti (e controllabili nei rispettivi effetti), indirizzati alla perequazione integrale delle **funzioni fondamentali**, da un lato, e alla perequazione parziale delle **restanti funzioni**, dall'altro, bensì un unico fondo distribuito secondo un solo – articolato – sistema di riparto;
- i due riparti sono quindi inglobati in un unico fondo;
- **la perequazione è parziale anche per le funzioni fondamentali**, sulle quali non c'è certezza che le risorse disponibili per ciascun Comune siano interamente finanziate;
- **in contrasto con la legge delega, il fondo è integralmente finanziato con risorse proprie dei Comuni. Che si tratti delle spese correnti per le funzioni fondamentali o di quelle per le funzioni restanti, il riparto è sempre di natura orizzontale.**

In assenza di un contributo statale, **la dimensione delle risorse è determinata dal totale delle capacità fiscali e non dal totale dei fabbisogni**. Nel calcolo, dunque, viene preservata la *relatività dei fabbisogni* (maggiori assegnazioni agli enti con maggior squilibrio fabbisogni-capacità), ma non è garantito il raggiungimento dei livelli monetari necessari da parte di ciascun Comune.

La perequazione delle risorse comunali, dunque, anche qualora andasse a regime, non ha gli strumenti per garantire la copertura integrale dei fabbisogni comunali per le funzioni fondamentali.

Per questo l'ANCI ha chiesto negli ultimi anni un rallentamento del percorso perequativo, non per diminuirne il significato, ma al fine di evitare un ulteriore allontanamento dal disegno federalista e permettere una riflessione più approfondita sulle modalità della perequazione, attraverso l'introduzione dei LEP e di una congrua inserzione di risorse statali di sostegno.

Il nodo della perequazione orizzontale

Il riparto nell'ambito del FSC è orizzontale.

Il Fondo non solo è alimentato esclusivamente con una quota predeterminata del gettito standard IMU (22,43%) di competenza comunale, ma oltre 400 milioni annui vengono tuttora acquisiti al bilancio statale.

L'orizzontalità del sistema crea una partizione fra **enti che beneficiano del sistema**, **enti in condizione di neutralità** o quasi neutralità ed **enti che invece risultano penalizzati**.

Nel 2018 e nel 2019, i Comuni RSO che ricevono risorse dal fondo sono 4.326, mentre i Comuni che contribuiscono sono 2.280. Tra questi ultimi 1.070 enti contribuiscono in misura superiore alla quota di alimentazione (c.d. **enti incapienti**), risultando titolari di una spettanza FSC negativa: per questi enti, in altre parole, la dimensione dei gettiti standard è più elevata del totale delle risorse

che spettano ed è quindi richiesto un versamento aggiuntivo, oltre alla ordinaria trattenuta IMU.

Un significativo numero di Comuni sopporta un costo elevato per la redistribuzione, sia in termini pro capite che in percentuale della rispettiva capacità di entrata standard. **Tali variazioni non sono tuttavia facili da spiegare alla propria cittadinanza da parte degli amministratori, che spesso lamentano che una parte consistente dei gettiti richiesti attraverso i tributi locali viene portata via altrove**.

Questo eccesso di orizzontalità è oggi un elemento che concorre ad alimentare un diffuso sentimento di insoddisfazione verso il sistema perequativo fin qui messo in atto. L'incompletezza del sistema, la sua totale orizzontalità, l'attuazione intervenuta in un periodo di forti restrizioni finanziarie e di continui cambiamenti dell'assetto tributario, hanno messo a dura prova il livello di *compliance* che sinora si è riusciti ad assicurare al sistema. Appare quanto mai necessario rivedere i fondamenti della perequazione e dotarla di obiettivi e risorse più adeguati alle aspettative, anche attraverso l'introduzione di una quota "verticale" di risorse assicurata dallo Stato.

I Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

Le soluzioni tecniche adottate sino ad oggi derivano in larga parte dall'assenza di una misurazione affidabile di livelli assoluti di servizio. **L'ordinamento prevede la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**, che consiste nella quantificazione delle risorse che mettono in grado ciascun singolo ente, a cominciare dal meno dotato di mezzi propri, di offrire un set di servizi incomprimibile, in quanto presidio dei "diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117 Cost), che deve risultare indifferente alle condizioni di contorno nel quale l'ente si trova ad operare.

L'assenza dei LEP, che – come è noto – non sono ancora stati definiti in ambito comunale, ha privato il sistema perequativo di un punto di riferimento ben difficilmente sostituibile. L'impianto redistributivo del FSC è stato realizzato impiegando i valori storici di erogazione dei servizi.

In sostanza, l'attuale meccanismo di determinazione e riparto delle risorse comunali **non determina la dimensione del finanziamento "necessario.**

Il sistema messo in atto utilizza un apparato di notevole sofisticazione tecnico-metodologica per definire esclusivamente **un insieme di *relatività*** che assicura di assegnare risorse maggiori a enti sottodotati e viceversa, senza porsi minimamente la domanda della **congruenza in senso assoluto delle risorse di base disponibili**, nel complesso e nello specifico del singolo ente.

In questo contesto, **la prospettiva dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, il cosiddetto *regionalismo differenziato***, pone diverse importanti questioni di coerenza delle nuove forme di autonomia regionale con il sistema delle autonomie locali costituzionalmente tutelato.

Le Città metropolitane

La tempesta finanziaria degli scorsi anni ha impedito qualsiasi definizione condivisa dei fabbisogni standard delle CM, sulla cui base poter incardinare un percorso di razionalizzazione delle risorse correnti e d'investimento e di definitivo superamento dell'emergenza.

I fabbisogni standard deliberati per il comparto ex provinciale, che attualmente comprende anche le Città metropolitane (ved. da ultimo il DPCM 22 febbraio 2018) **non considerano le funzioni fondamentali assegnate alle CM dalla legge 56/2014 ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione** e sono completamente scollegati dal sistema di finanziamento. È in corso un tavolo tecnico presso la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, con l'obiettivo di procedere alla rideterminazione dei fabbisogni che, nel caso delle Città metropolitane, deve necessariamente comprendere l'analisi *ex novo* degli oneri per le funzioni fondamentali innovative, che non possono essere misurati a partire dalla spesa storica degli enti.

Lo stesso sistema di finanziamento è irrimediabilmente andato in *tilt* attraverso un intricato sovrapporsi di poste passive (contributi alla finanza pubblica) e attive (Fondo di riequilibrio per i pochi enti che ancora ricevono risorse nette dallo Stato e contributi a compensazione dei tagli). **L'assenza di qualsiasi manovrabilità delle entrate** che formalmente sono da considerarsi come "proprie" completa un quadro sganciato da criteri di razionalità e dai requisiti che l'ordinamento – anche costituzionale – richiederebbe per un decentramento responsabile di entrate e spese.

Fiscalità e autonomia locale

Le ragioni della tassazione immobiliare locale

La letteratura economica e tributaria internazionale – confermata dall'esperienza empirica evidenziata nella maggior parte dei Paesi avanzati[1] – individua nell' imposta patrimoniale immobiliare (più semplicemente definita imposta immobiliare) lo strumento tributario "ottimo" per il finanziamento, sia pur in via non esclusiva, della spesa pubblica erogata dalle istituzioni di livello locale e più specificatamente dai Comuni.

In generale, i contributi teorici relativi alla definizione dell'*optimal local taxation* convergono nel ritenere l'imposizione immobiliare la forma di prelievo più consona sia a perseguire i principi di equità tributaria ed efficienza allocativa nella fornitura di beni e servizi pubblici a rilevanza locale, sia a garantire, ad un tempo, sufficienti margini di autonomia fiscale ai governi locali ed un maggior grado di responsabilizzazione (*accountability*) in ordine alle scelte di spesa effettuate ed al livello quali-quantitativo dei servizi offerti.

[1] Oltre all'Italia il tributo immobiliare locale è presente in Austria, Bulgaria, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Lituania, Estonia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. A questi si aggiungono Belgio, Germania, Spagna, dove però una quota del tributo è di spettanza regionale.

L'imposta immobiliare applicata a livello comunale appare, in primo luogo, idonea a realizzare una forma di prelievo improntata al **criterio del beneficio** – ritenuto preferibile in materia di fiscalità locale al criterio della capacità contributiva – secondo cui il carico tributario deve essere ripartito tra i cittadini sulla base del beneficio che questi traggono dai beni e servizi pubblici di cui usufruiscono.

In questo senso, l'imposta immobiliare realizza meglio di altri tributi una stretta connessione tra il presupposto di imposta (individuabile nel possesso di immobili) ed il gettito da questa ritraibile, destinato ad interventi di infrastrutturazione e arredo urbanistico (strade, trasporto pubblico locale, illuminazione pubblica, aree verdi etc.) che accrescono a loro volta la rendita ed il valore degli immobili soggetti a tassazione. In altri termini, l'individuazione di una base imponibile costruita sul valore immobiliare, come accade nel caso dell'imposta immobiliare, consente di approssimare il beneficio individuale acquisito dal singolo contribuente in ragione dei servizi pubblici offerti dal Comune e di scontare l'incremento di valore patrimoniale dell'immobile così conseguito attraverso l'assoggettamento a tassazione.

Il legame tra valore patrimoniale dell'immobile e valore dell'intervento pubblico incorporato nel patrimonio dei proprietari degli immobili – fin qui richiamato a giustificazione dell'imposizione immobiliare basata sul principio del beneficio – risulta, inoltre, significativo anche nel caso di erogazione di servizi pubblici diversi da quelli della mobilità e del trasporto pubblico locale in quanto è indubbio che il valore immobiliare risulta condizionato ugualmente dalla presenza o meno di una serie di servizi e garanzie quali l'ordine pubblico (polizia locale), l'istruzione, la prossimità di presidi di assistenza socio-sanitaria etc.

Il collegamento tra presupposto impositivo e servizi pubblici, inoltre, nella misura in cui determina una corrispondenza tra cittadini beneficiari e cittadini contribuenti assolve, secondo la teoria economica prevalente, al compito di massimizzazione dell'**efficienza allocativa** che si raggiunge attraverso la fornitura della quantità "ottima" di servizi. Tale assunto teorico trova maggiore riscontro nel caso in cui la tassazione ricada in misura prevalente sui cittadini residenti (tipicamente prime abitazioni), mentre risulta attenuato laddove i servizi vengano finanziati prevalentemente da non residenti (seconde case). In tale ultimo caso, infatti, il disallineamento tra soggetti fruitori e soggetti finanziatori dei servizi pubblici può condurre ad una fornitura inefficiente degli stessi sia sotto il profilo della quantità – che può essere addirittura eccessiva – che della qualità.

Inoltre, il venir meno della corrispondenza tra beneficiario e finanziatore (c.d. esportazione di imposta) rende più blando il controllo degli elettori (che sono per definizione cittadini residenti) sulla fornitura dei servizi riducendo la possibilità di sanzionare/premiare con il voto la responsabilità politica degli eletti (***accountability***) in ordine alle politiche adottate.

Diversa, invece, la questione nel caso di Comuni "turistici", dove la presenza di numerose seconde case e la fornitura di ulteriori servizi destinati proprio a beneficio dei non residenti, ad esempio nei periodi estivi, giustifica ed anzi rende auspicabile la tassazione dei non residenti medesimi. Infine, sia che si tratti di Comuni turistici o meno, la tassazione posta in campo ai non residenti risulta egualmente giustificabile in quanto questi beneficiano, sia pure indirettamente, della spesa comunale in termini di servizi ed infrastrutture che, come illustrato poco sopra,

influenza quanto meno il valore patrimoniale di tutti gli immobili, indipendentemente dalla residenza o meno dei suoi proprietari.

La scelta di un tributo locale disegnato su una base imponibile fissa, quale è quella immobiliare, consente poi di prevenire – diversamente da basi imponibili tarate sui redditi personali o societari – l'innescarsi di fenomeni di **competizione fiscale orizzontale** tra istituzioni locali che finirebbero per avviare una corsa alla riduzione competitiva di aliquote (*race to the bottom*) nel tentativo di attrarre maggiori contribuenti da enti limitrofi determinando in ultima istanza una riduzione complessiva della capacità fiscale dell'intero comparto ed una conseguente contrazione di capacità di offerta di servizi ed infrastrutture minando per questa via i presupposti stessi della crescita economica. Più nello specifico, l'assoggettamento ad imposta locale di una base imponibile poco mobile garantisce agli enti locali maggiore spazio di azione nel manovrare le aliquote tributarie – non dovendo temere, se non in misura residuale (si pensi agli immobili destinati ad attività produttive), l'esodo dei propri contribuenti verso enti con tassazione più favorevole – e quindi **maggiore autonomia decisionale e finanziaria** nel determinare la quantità e qualità dei beni e servizi che si intende offrire alla collettività.

Ad accresce l'autonomia finanziaria degli enti locali, contribuisce inoltre la circostanza che la base imponibile immobiliare assicura – ancora una volta diversamente da imposte di natura reddituale – una maggiore stabilità e prevedibilità del gettito che non appare troppo legato al ciclo economico, situazione che facilita una maggiore programmazione degli interventi pubblici anche in considerazione del fatto che i governi locali forniscono in larga parte servizi di natura essenziale per la cittadinanza.

L'imposta comunale immobiliare in Italia e le principali problematiche

A fronte delle argomentazioni teoriche che giustificano a tutt'oggi la preferenza, nel campo dell'imposizione fiscale locale, per un tributo gravante sugli immobili, l'ordinamento italiano nel corso degli anni si è caratterizzato per la presenza di alcune caratteristiche distorsive che inficiano per buona parte il quadro teorico appena descritto e che necessitano di un intervento correttivo di riforma da parte del legislatore.

Come noto, la funzione di tributo immobiliare locale è stata assolta negli anni recenti prima dall'ICI (introdotta nel 1992/1993), poi dall'IMU – vigente a decorre dal 2012 in sostituzione dell'ICI – attualmente in vigore insieme alla Tasi ed alla Tari come autonoma componente immobiliare della c.d. IUC (Imposta unica Comunale) istituita nel 2014.

Tra le motivazioni che "inquinano" e che contribuiscono a rendere frammentaria e poco razionale l'imposta municipale sugli immobili figurano aspetti tanto **strutturali** quanto **contingenti** – spesso legati a scelte di finanza statale connesse alla tenuta dei conti – che hanno finito col condizionare fino a snaturare ciascuno degli elementi di bontà astrattamente garantiti su un piano teorico dall'imposta patrimoniale immobiliare applicata su base locale.

Un elemento preliminare sul quale occorre porre particolare attenzione è quello che attiene alla mancata riforma del catasto ed all'aggiornamento dei valori contenuti nelle rendite catastali immobiliari, stante il fatto che, come è noto, queste ultime

costituiscono la base imponibile su cui viene calcolato l'importo dovuto sia a titolo di IMU che di Tasi. Il permanere di **valori catastali non aggiornati** e pertanto poco predittivi dei reali valori immobiliari riscontrabili sul mercato, determina non solo marcati profili di iniquità connessi all'effettiva capacità contributiva – esemplificati tipicamente dal fatto che immobili ubicati in zone centrali e di maggior pregio scontano, a parità di metri quadri, un tributo più basso di immobili ubicati in zone periferiche ma con attribuzione di rendita più recente – ma anche il venir meno di quel collegamento tra rendita catastale e valore dell'immobile che si ritiene posto a fondamento della imposizione fiscale basata sul principio del beneficio. In mancanza di un aggiornamento coerente dei valori castali, infatti, non è possibile ritenere che l'IMU colpisca l'aumento del valore degli immobili legato all'intervento del Comune sul territorio e pertanto non risulta rispettato il principale assunto giustificativo di tale prelievo che poggia sul criterio del beneficio, come in precedenza descritto.

Tale problema, già significativo in vigenza dell'ICI, risulta oggi fortemente acuito dall'introduzione dell'IMU, in quanto il nuovo meccanismo di definizione della base imponibile – e di conseguenza dell'imposta dovuta – prevede l'applicazione ai valori desumibili dal catasto di moltiplicatori più elevati che determinano, in ultima istanza, un effetto maggiormente distorsivo in termini di valore assoluto.

Con riguardo alla disciplina di matrice più squisitamente tributaria, un primo fattore certamente distorsivo è quello che vede la **contemporanea vigenza a fianco dell'IMU della Tasi**, un tributo solo apparentemente diverso ma che nella sostanza – se si eccettua la circostanza che la Tasi è dovuta anche dall'utilizzatore dell'immobile per una percentuale cha varia dal 10% al 30% in ragione delle scelte comunali[2] – non rappresenta una "*service tax*" bensì una sorta di "sovraimposta" all'IMU in quanto gravante, con alcune eccezioni, sui medesimi presupposti d'imposta. Come è noto la soluzione alla duplicazione d'imposta così generata è oggi in discussione parlamentare nell'ambito della sessione di bilancio. Il ddl Bilancio prevede **l'assorbimento della Tasi in una "nuova IMU"**, in un'ottica di invarianza di gettito e di semplificazione della normativa a beneficio sia degli uffici comunali che dei contribuenti.

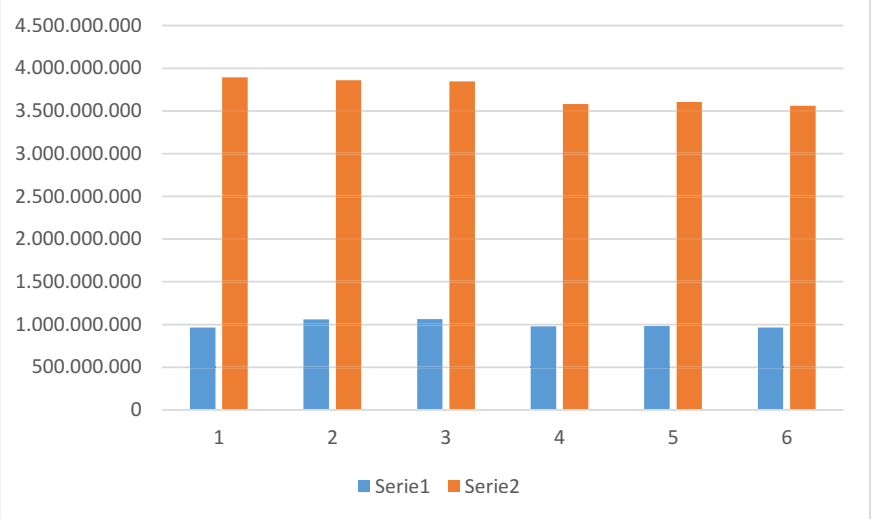
Sull'IMU continua a gravare, inoltre, un problema di "illusione fiscale" generato dal permanere di una riserva dello Stato sul gettito derivante dall'applicazione del tributo (ad aliquota di base dello 0,76%) sugli immobili ad uso produttivo ricadenti nella categoria catastale D.

Il mantenimento di tale riserva – che pure potrebbe giustificarsi per via di una distribuzione degli immobili "D" sul territorio nazionale altamente disomogenea, oltre che per la necessità di acquisire risorse da parte dello Stato per il rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica – trasla in maniera impropria sui Comuni la responsabilità politico-amministrativa di esazione e di giustificazione degli impieghi di un gettito che agli occhi dei contribuente deriva da un tributo nominalmente

[2] In particolare, il co. 681 della legge di stabilità 2014 prevede: "*L'occupante versa la TASI nella misura, stabilita dal comune nel regolamento, compresa fra il 10 e il 30 per cento dell'ammontare complessivo della TASI, calcolato applicando l'aliquota di cui ai commi 676 e 677. La restante parte è corrisposta dal titolare del diritto reale sull'unità immobiliare*". Il gettito attualmente richiesto agli inquilini è valutato da Mef in circa 14,2 milioni di euro.

comunale, ma che risulta a tutti gli effetti di prevalente destinazione statale, eccezion fatta per la quota di incremento fino allo 0,3% dell'aliquota di base dello 0,76%, il cui gettito resta al Comune. Il permanere di tale effetto distorsivo impone ad avviso dell'ANCI il ripensamento dell'attuale assetto normativo nel senso quanto meno di poter superare l'ambiguità di fondo di una componente dell'IMU i cui benefici in termini finanziari, a fronte di un costo politico-amministrativo interamente addossato all'ente locale, sono a prevalente vantaggio dell'erario (cfr. figura 1).

Figura 1 Gettito Immobili D - valori in euro



Fonte: elaborazione IFEL su dati incassi F24 al 31 marzo 2019

Ulteriore elemento di alterazione del meccanismo di *accountability* concernente l'IMU è quello che deriva dall'operare del Fondo di solidarietà comunale, il cui finanziamento è assicurato da una quota predeterminata del gettito standard IMU (22,43%) di competenza comunale e che, si ricorda, si compone di una parte finalizzata ad assicurare la dotazione "storica" delle risorse di ciascun Comune (a seguito del passaggio dall'ICI all'IMU) e di una componente perequativa basata essenzialmente sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard.

L'assenza di finanziamento statale a questo scopo, sostituito interamente dal gettito IMU comunale, ha portato alla realizzazione di un **meccanismo perequativo di tipo orizzontale** che confligge non solo con quanto suggerito dalla letteratura internazionale sul tema (che predilige uno schema perequativo verticale), ma anche con quanto previsto in origine dalla legge 42/2009, che collocava in capo allo Stato il compito di garantire le risorse necessarie alla perequazione comunale.

Più nello specifico, tale situazione produce il trasferimento (redistribuzione) intra-comparto di risorse comunali da un ente all'altro (i.e. da comuni "ricchi" a comuni con minor capacità fiscale) che appare di scarsa trasparenza sia per i contribuenti che per le amministrazioni comunali stesse. In altri termini, si assiste ad una situazione per cui una quota rilevante di risorse comunali non risulta finalizzata alla massimizzazione di efficienza ed efficacia dell'azione comunale, ma assolve a compiti perequativi la cui funzione, in termini di definizione e riparto del Fondo, è affidata allo Stato mentre le risorse per provvedervi sono comunali. Dal 2015,

inoltre, lo Stato non solo non concorre al finanziamento dell'FSC ma addirittura "attinge" da questo in quanto i Comuni versano alle entrate dello Stato l'eccedenza di dotazione del Fondo pari a circa 350 milioni di euro.

Infine, per quanto attiene ai **risvolti finanziari** connessi all'evoluzione della fiscalità locale degli ultimi anni occorre tenere a mente che **l'aumento delle entrate tributarie registrato nel periodo 2010-2017 (Tabella 1) non si è tradotto in un aumento dell'autonomia fiscale dei Comuni** – come talvolta sostenuto da osservatori poco attenti – ma in un **effetto sostitutivo tra risorse proprie e trasferimenti** determinato da un lato, dai tagli compensativi effettuati nel passaggio ICI-IMU, dall'altro, allo sforzo fiscale dispiegato dai Comuni nel tentativo di preservare la propria capacità di spesa, erosa dalla lunga stagione dei tagli che nel periodo 2011-2015 ha comportato una contrazione di risorse nette per il comparto (cioè non compensate dallo Stato) di circa 8,6 miliardi di euro.

Tabella 1- Confronto delle principali entrate e spese comunali tra il 2010 e il 2018 - Competenza
Valori in milioni di euro e percentuali (composizione sulla parte corrente e variazione nel periodo)

Voci di bilancio	2010		2018		Variazione %
	V.A.	compos.%	V.A.	compos.%	2010/2018
Entrate tributarie	20.883	37%	33.471	53%	60,3%
Entrate extratributarie	11.878	21%	13.611	21%	14,6%
Trasferimenti compensativi di gettiti aboliti	-	-	4.437	7%	…
Trasferimenti correnti	24.331	43%	12.114	19%	-50,2%
Entrate correnti	**57.093**	**100%**	**63.632**	**100%**	**11,5%**
Entrate in c/capitale	**12.785**		**9.473**		**-25,9%**
di cui Trasferimenti in c/capitale	*7.463*		*5.946*		*-20,3%*
Totale Entrate	**69.878**		**73.106**		**4,6%**
Personale	16.266	30%	13.968	25%	-14,1%
Acquisto di beni e servizi	26.441	49%	29.834	54%	12,8%
Altro	10.960	20%	10.983	20%	0,2%
Spese correnti	**53.668**	**100%**	**54.786**	**100%**	**2,1%**
di cui Trasporti pubblici locali	*1.875*	3%	*2.055*	4%	*9,6%*
di cui Rifiuti	*6.720*	13%	*9.762*	18%	*45,3%*
Spese c/capitale	**16.700**		**10.609**		**-36,5%**
di cui Investimenti fissi lordi	*13.975*		*9.337*		*-33,2%*
Totale Spese	**70.368**		**65.395**		**-7,1%**

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'interno e BDAP

La crescita delle entrate correnti accertate tra il 2010 e il **2018 è in realtà parte apparente**, per via della crescita dell'onere per servizio rifiuti (nel 2010 era fuori dal bilancio comunale la quota dovuta alla tariffa TIA per 1.200 Comuni) e, soprattutto, per l'effetto degli accantonamenti obbligatori imposti dalla riforma contabile del 2015, pari a circa 4,8 mld. di euro. **Di fatto la capacità di spesa corrente dei Comuni si è ridotta di circa due miliardi**.

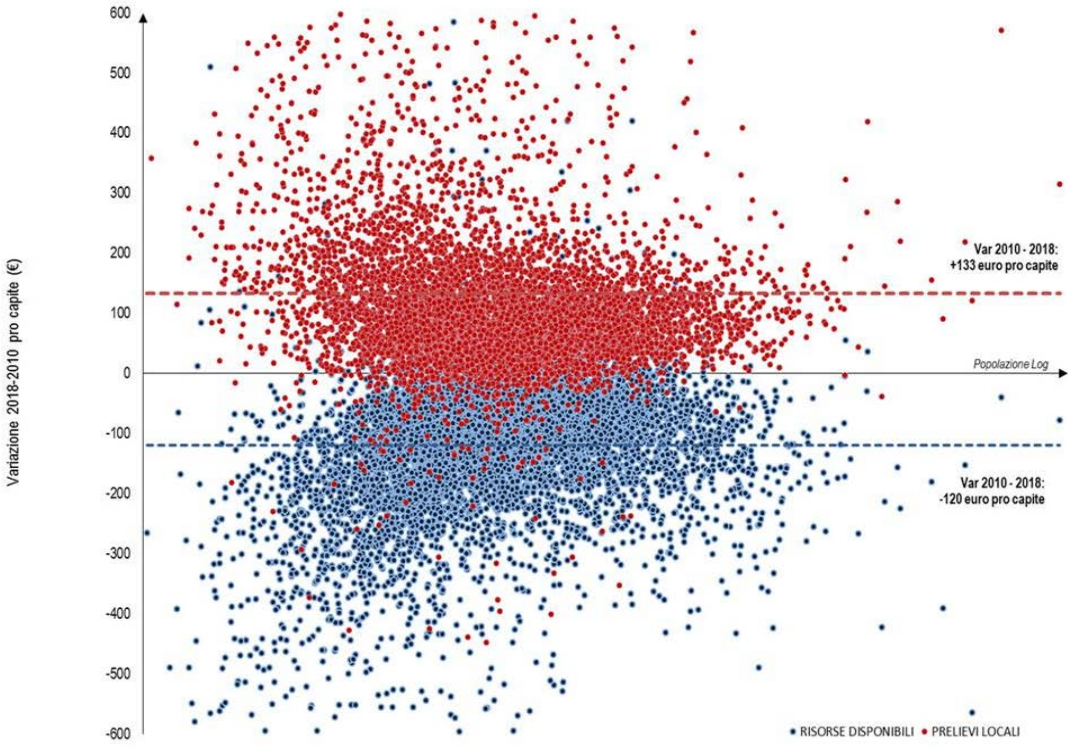
Nel complesso, quindi, **l'incremento della pressione fiscale locale** – particolarmente evidente nel caso dei tributi a carattere generale e ad utilizzo non condizionato come IMU e TASI – **non è stato espressione di un'autonoma scelta di politica fiscale dei Comuni ma è stata una reazione indotta, se non**

"imposta", da scelte finanziarie assunte dallo Stato ed orientate al raggiungimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica nel suo complesso.

Quanto osservato, trova del resto conferma anche nel parere di istituzioni qualificate come la Banca d'Italia e la Corte dei Conti, la quale nella relazione sul coordinamento della finanza pubblica del 2015 ha affermato che "*il complesso percorso di riequilibrio dei conti pubblici operato dallo Stato ha impegnato costantemente il comparto degli enti locali in una misura che eccede i limiti di un ragionevole criterio di proporzionalità tra i rapporti di composizione della spesa della Pubblica amministrazione. Tale percorso di risanamento si è espresso sul piano dei vincoli di spesa e dei tagli ai trasferimenti, con riflesso inasprimento della leva fiscale rimessa all'autonoma disponibilità dei livelli di governo locale*".

In conclusione – e tralasciando la caduta delle entrate accertate di parte capitale, dovuta alla drastica riduzione dei contributi statali e agli effetti della crisi, ora in sensibile recupero – merita segnalare che l'inasprimento **della pressione fiscale è risultato insufficiente a garantire al comparto comunale il mantenimento delle risorse ante crisi**. Su base pro-capite (figura 2), quanto commentato si traduce per il medesimo periodo di osservazione (2010-2018) in una **riduzione di risorse disponibili** pari a -120 euro pro capite, **a fronte di un più marcato incremento del prelievo fiscale** pari a +133 euro pro-capite.

Figura 2 Variazione delle risorse disponibili e dei prelievi locali nel perimetro delle manovre finanziarie operate sui Comuni. Anni 2010-2018, valori pro capite con indice 2010 = 100



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'interno e Ministero dell'economia e delle finanze

L'attuazione del regionalismo differenziato

L'articolo 116, comma 3, della Costituzione prevede che la legge ordinaria possa attribuire alle Regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali e nel rispetto dei princìpi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di una intesa fra lo Stato e la Regione interessata. La disposizione costituzionale circoscrive le materie su cui sono attivabili le maggiori autonomie regionali:

- tutte le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost);
- le seguenti materie di potestà legislativa esclusiva statale: organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. *l)*, Cost.); norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. *n)*, Cost.); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. *s)*, Cost.).

Tra la scorsa Legislatura e l'inizio dell'attuale il tema del regionalismo differenziato ha ripreso vigore, con una serie di iniziative regionali volte all'attuazione della norma costituzionale. Queste iniziative si inseriscono nel quadro di un rilancio dei temi dell'autonomia e della sussidiarietà, i cui processi attuativi, quale quello relativo al *regionalismo differenziato*, devono costituire uno strumento per conseguire nuovi equilibri tra le varietà e le specificità territoriali e un contesto di organica e solidale valorizzazione dell'intero sistema delle autonomie, alla luce di quanto stabilito dall'articolo 5 della Costituzione. L'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione va dunque collocata nel quadro di una attenta valorizzazione dei principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione per il complesso degli enti autonomi territoriali.

Deve essere rimarcata, infatti, l'imprescindibile necessità che queste istanze si collochino in un contesto di attenta salvaguardia dei fondamentali valori costituzionali di unità giuridica ed economica del Paese e nell'affermazione di una funzione unificante dello Stato, in un'ottica di massimo decentramento e massimo coordinamento.

Proposte di merito: i principi che guidano l'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost.

I processi di differenziazione regionale vanno necessariamente inquadrati in un'ottica di sistema ed alla luce dell'impianto autonomistico che informa la Repubblica. Dal punto di vista delle autonomie locali il percorso di attuazione all'art. 116, c. 3 Cost deve essere necessariamente guidato dai seguenti principi e criteri direttivi:

- la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica;
- la fissazione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- la propedeutica definizione dei fabbisogni e dei costi standard;

- il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nonché il principio di leale collaborazione;
- l'intangibilità delle funzioni fondamentali attualmente assegnate a Comuni, Province e Città metropolitane e dei vari profili ordinamentali degli enti locali;
- il mantenimento da parte delle Regioni di un ruolo legislativo, di indirizzo e programmazione;
- Il rafforzamento delle sedi istituzionali di raccordo di livello regionale e nazionale, nonché l'avvio dell'attuazione della previsione costituzionale che vede l'innesto della rappresentanza degli interessi regionali e locali nel circuito parlamentare, cd Bicameralina integrata.

Si ritiene, inoltre, di evidenziare l'opportunità di una riflessione in ordine alla "fragilità" delle forme di tutela delle proprie prerogative costituzionali attivabili dai Comuni, dalle Città metropolitane e dalle Province in sede giurisdizionale. Ad avviso dell'ANCI, sono ormai mature le condizioni per promuovere una revisione costituzionale che apra ad un accesso diretto al giudizio della Corte costituzionale a difesa delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute, ai fini di un opportuno bilanciamento anche in vista dell'eventuale assegnazione di forme e condizioni di autonomia differenziata a favore di alcune Regioni.

In definitiva, la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale rappresentano il perno intorno al quale deve ruotare tutto il ragionamento sull'attuazione dell'art. 116, c.3. Il legislatore statale in questo ambito è chiamato ad esercitare il ruolo di garante della realizzazione di tali valori, con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nel quadro di una finanza autonoma, che in ogni caso rispetti le ragioni profonde di una dimensione solidaristica delle risorse disponibili, come previsto dall'art. 119 della Costituzione.

Nel processo di attuazione del *regionalismo differenziato la* Regione deve coinvolgere e includere i livelli di governo locale, con l'obbiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali.

Sul piano delle competenze amministrative e delle connesse risorse finanziarie, i processi di attuazione dovranno avvenire nel rispetto, da parte delle Regioni, del principio di sussidiarietà, con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale. Se così non fosse, il regionalismo differenziato finirebbe col tradursi in un potenziato accentramento regionale, con una ipertrofia amministrativa che porterebbe alla crescita dell'amministrazione regionale diretta, o di quella indiretta caratterizzata da enti o agenzie strumentali, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, ma ancor prima gli stessi principi costituzionali.

Nella prospettiva del regionalismo differenziato diviene ancora più essenziale il ruolo del legislatore statale per l'esplicita conferma dei profili ordinamentali degli enti locali e dell'assetto delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. p), della Costituzione. Si tratta di salvaguardare non tanto Comuni, Province e Città Metropolitane nei confronti delle Regioni, quanto di garantire, in attuazione dei disposti costituzionali, i "caratteri comuni", sul piano dell'ordinamento e delle funzioni, che devono riguardare tutti gli enti locali della Repubblica. In particolare, proprio con riguardo alle competenze, l'accresciuta differenziazione a livello regionale dovrà essere accompagnata dal legislatore statale con la conferma e l'ampliamento delle funzioni fondamentali degli enti locali, attraverso una attenta considerazione volta a garantire l'attuazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, previsti dall'articolo 118 della Costituzione, in tutte le Regioni.

Proposte di metodo: l'accompagnamento, il monitoraggio e l'implementazione dei processi di regionalismo differenziato

Alla luce di quanto sopra evidenziato e nel pieno rispetto dell'art. 5 Cost. e del principio di leale collaborazione fra tutti i livelli di governo, la partecipazione degli enti locali, prevista dalla norma costituzionale ("sentiti gli enti locali"), deve tradursi -anche oltre la specifica previsione costituzionale, che certamente costituisce una soglia minima di partecipazione- in un coinvolgimento attivo degli Enti locali in tutto il processo: dalla fase di elaborazione a quella di attuazione delle forme e condizioni particolari di autonomia, nonché a quella di monitoraggio e verifica delle esperienze progressivamente realizzate.

In particolare, distinguiamo tre momenti.

- L'interlocuzione tra la Regione ed i rispettivi Enti Locali. Un ruolo chiave dovrebbe essere svolto dal Consiglio delle autonomie locali, "organo di consultazione fra la regione e gli enti locali" secondo quanto previsto dall'art.123 Cost. Oltre alla fase dinnanzi al CAL, la Regione opportunamente dovrebbe ampliare le forme di partecipazione e raccordo con le Associazioni di rappresentanza degli EE.LL. a livello regionale (ANCI e UPI). Dal punto di vista temporale, se è necessario che gli enti locali siano sentiti prima della formulazione della proposta, si ritiene tuttavia indispensabile il loro coinvolgimento anche in una fase più avanzata della procedura, anche dopo il raggiungimento dell'intesa, fino alla approvazione della legge e degli ulteriori provvedimenti attuativi. Occorre altresì che gli enti Locali siano protagonisti di tutto il delicatissimo percorso - legislativo, regolamentare - successivo alla definizione della legge statale che riconosce le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alla Regione, anche al fine di garantire che, in ogni caso, siano riconosciute agli enti locali tutte le risorse finanziarie e strumentali necessarie a svolgere le funzioni loro eventualmente attribuite in esito al percorso avviato.
- Il coordinamento a livello governativo. Alla luce della grande rilevanza degliìffetti sul complessivo sistema delle autonomie locali, è auspicabile che

sia istituita nell'ambito della Conferenza unificata una autorevole ed efficace Cabina di regia che coinvolga tutte le istituzioni della Repubblica, l'ANCI e l'UPI, con il compito di verificare e monitorare in modo puntuale le iniziative, le intese e l'iter delle leggi relative all'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, nel rispetto del principio di leale collaborazione e delle disposizioni del titolo V, parte II, della Costituzione. Così come alla Cabina di regia andrebbe riconosciuto, per il seguito, un ruolo permanente relativamente al monitoraggio e alla verifica delle esperienze che andranno concretizzandosi nelle differenti realtà regionali.

- Il coordinamento a livello parlamentare. Sempre sul piano del metodo, infine, è opportuno garantire una piena circolarità tra Parlamento, Regioni ed Autonomie locali nell'iter di esame e approvazione delle leggi relative all'attuazione dell'art. 116, c.3 Cost. È pertanto auspicabile che, con il concreto avvio del processo di attuazione del regionalismo differenziato, si dia vita ad un soggetto ad hoc nell'ordinamento parlamentare con il compito di cooperare e vigilare ovvero giungere quanto prima alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti di Regioni, Città metropolitane, Province, e Comuni, come previsto dall'articolo 11 della Legge Costituzionale 3/2001.

18STC0114890