



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
09/016/CR/C2**

**VALUTAZIONI SUL TESTO DEL DISEGNO DI LEGGE DI ATTUAZIONE
DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE DI ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE
ALL'ESAME DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (C 2105)**

Il testo licenziato dalle Commissioni Bilancio e Finanze del Senato, per quanto abbia mantenuto la struttura fondata sulla proposta delle Regioni del febbraio 2007, presenta delle modifiche rispetto alle posizioni acquisite con la bozza approvata dal Governo. Infatti, in modo diffuso anche se non sistematico, il testo presenta limitazioni alle prerogative regionali entrando in contraddizione relativamente ai contenuti di alcuni articoli. Premesso ciò, si evidenziano le questioni di maggior spessore come sotto indicate:

Art. 2 (Oggetto e finalità)

Comma 2

lett. f): il riferimento al rapporto tra numero di dipendenti dell'ente territoriale e numero dei residenti, è impropriamente collocato nel testo.

lett. s): viene previsto che i tributi erariali compartecipati “siano integralmente contabilizzati nei bilanci dello Stato”. Tale norma sembra rimarcare la forma del trasferimento di una quota di tributi che, pertanto, non assicurerebbero l'autonomia finanziaria. In contrasto con la lett. ee).

lett. u) e v): in tali lettere ciò che non appare condivisibile è l'intento meramente punitivo con il quale perseguire gli sforamenti al sistema pattizio per il perseguimento dell'equilibrio di conti pubblici. Non viene fatta alcuna menzione a sistemi di premialità che assicurino al territorio il rispetto dei limiti stabiliti.

Comma 3

Ripristinare l'Intesa in sede di Conferenza Unificata ai sensi della legge 131/2003

Al comma 3 le parole “in sede di conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281” sono sostituite dalle parole “in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'art.8, comma 6 della legge 5 giugno 2003 n.131”.

Art. 3 (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)

Viene istituita una “bicameralina” per il federalismo fiscale. Viene previsto il coordinamento con Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni attraverso un Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali la cui composizione assicura una presenza dei rappresentanti delle Regioni.

Art. 4 Commissione Tecnica Paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale

È prevista una composizione per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti territoriali. Tale formulazione non prevede “un numero uguale” di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo come dovrebbe essere una Commissione Paritetica

Inoltre la composizione viene ampliata ad organismi tecnici del Parlamento, delle assemblee legislative regionali, dei Consigli Regionali e delle Province Autonome.

L'ampliamento di tale Commissione non risulta sostanzialmente produttivo ed è fortemente sbilanciato a favore dello Stato.

Art. 7 (Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)

Comma 1

lett. c): le deduzioni ed esenzioni possono essere stabiliti nei limiti della normativa comunitaria. Viene inserito il principio che la manovrabilità dei tributi sia coerente con la standardizzazione necessaria ad assicurare il funzionamento della perequazione nonché con la struttura di progressività del tributo erariale. Quest'ultima previsione limita nei fatti l'attuazione della autonomia tributaria regionale.

lett. d): esplicitare tra le fattispecie da assoggettare al principio di territorialità anche la riserva di aliquota.

lett. e): esplicitare che anche per quanto riguarda le riserve di aliquota va prevista l'eliminazione del vincolo di destinazione.

lett. l): viene previsto per i servizi quale luogo del consumo per l'attribuzione alle regioni del gettito di tributi istituiti dallo Stato e delle compartecipazioni a tributi erariali il domicilio del fruitore del servizio finale. Il principio sembra di difficile attuazione.

Art. 8 (Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)

Comma 1

lett. h): la definizione delle modalità per la determinazione delle aliquote di tributi e di compartecipazioni destinati a finanziare le spese per sanità, assistenza e istruzione, sono stabilite al livello assoluto (precedentemente sufficiente) di una sola regione.

Va ripristinato il testo che prevedeva “almeno” una regione.

Comma 3: La declinazione relativa alla materia istruzione è altamente critica. Si propone pertanto sostituire il comma con il seguente: “Nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1, sono comprese quelle per la sanità, l’assistenza e l’istruzione.

Art. 9 (Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell’entità e del riparto del Fondo perequativo a favore delle Regioni)

Comma 1

Dopo la lettera e) è aggiunta la seguente lettera e-bis):

“e-bis) è altresì garantita per tutte le altre Regioni la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l’effettivo gettito dei tributi di cui all’articolo 8, comma 1, lettera d) e h);”

Lettera c), n. 2, dopo le parole “le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera e)” aggiungere “*ed e-bis)*”.

Conseguentemente, all’articolo 19, comma 1, la lettera e) è soppressa.

Articolo 11 (Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e Città metropolitane)

Comma 1

lett. g): sembra contraddire la volontà di premiare le aggregazioni dei comuni e qui, invece, viene prevista la riserva di risorse in relazione a determinati parametri con particolare riferimento ai piccoli comuni (criticità). La stessa riflessione è da estendere alla lett. f del comma 1 dell’art. 13.

Art.16 (Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di Governo).

lett.e) occorrerebbe una indicazione esemplificativa dei sistemi di premialità prospettabili in base all’ art. 16 così come si fa per le sanzioni.

Art. 17 (Patto di convergenza)

Viene introdotto il principio che il DPEF possa proporre anche il livello del ricorso al debito di Regioni ed enti locali. Tale livello sembra contrastare con la capacità di ciascun ente di programmare la propria finanza. Inoltre per quanto riguarda le Regioni e le Province autonome a Statuto speciale, questo non è coerente con l’autonomia costituzionale garantita, pertanto all’articolo 25, comma 1, andrebbero sopresse le parole “al patto di convergenza di cui all’articolo 17 e”.

Art. 20 (Norme transitorie per gli enti locali)

Comma 1, lett. d), n. 2): viene previsto che l'80% delle spese venga finanziato dall'autonomia finanziaria comprensiva delle compartecipazioni ai tributi erariali e per il 20% anche dalle compartecipazioni regionali. Tale ripartizione sembra realizzata esclusivamente per ridurre la possibilità per le Regioni di intervenire significativamente sul coordinamento della finanza locale. Inoltre tale formulazione rende inapplicabile la norma quando esiste "sovrapposizione" fra lettera m) e lettera p) in ordine alle funzioni rispettivamente regionali e comunali. (alta criticità).

Art. 21 (Perequazione infrastrutturale)

In sede di prima applicazione è prevista una ricognizione degli interventi infrastrutturali da ricondurre nell'ambito delle previsioni dell'art. 119, V comma della Costituzione, relativamente alla rete autostradale, stradale e ferroviaria, fognaria, idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas nonché inerenti le strutture portuali e aeroportuali. La ricognizione è effettuata secondo specifici principi e criteri direttivi.

Si propone l'abrogazione dell'articolo, in quanto lo stesso presenta due criticità: una di metodo e una di merito.

Con riferimento al metodo, si individua una procedura che si sovrappone e probabilmente elimina competenze attualmente vigenti per la programmazione economico-finanziaria degli interventi infrastrutturali. Si accentra la decisione in mano ad alcuni Ministeri, eliminando i passaggi e i confronti con le Regioni e con gli organismi governativi deputati (quali il parere della Conferenza Stato-Regioni e il CIPE). Pertanto, si richiede che ogni decisione al riguardo sia ricondotta alle attuali sedi istituzionali e comunque ad un forte coinvolgimento delle amministrazioni regionali.

Con riferimento al merito. Viene cancellato il vincolo di attribuzione delle risorse per il riequilibrio territoriale che ha individuato fino ad oggi il criterio per la spesa addizionale di cui al quinto comma del 119 della Costituzione. Il fondo che alimenta prioritariamente tale spesa (il fondo per le aree sottoutilizzate: FAS) è, infatti, attualmente ripartito tra Mezzogiorno e Centro-Nord in ragione della chiave di riparto 85%-15%. Tale disposizione programmatica è diventata norma con il decreto 185/2008. L'art. 21 pertanto eliminando tale partizione, di fatto cancella dall'ordinamento un principio consolidato della programmazione economico-finanziaria nazionale.

Inoltre, parrebbe che l'attuazione del riequilibrio di cui al V comma si realizzi unicamente attraverso interventi infrastrutturali "tradizionali". Viceversa, è evidente che le altre tipologie di investimento, quali quelle in capitale umano e innovazione per lo sviluppo della competitività, non possono essere espunti: o si introduce una disposizione normativa capace di indirizzare complessivamente le scelte strategiche per le aree in ritardo di sviluppo o l'individuazione dei soli interventi infrastrutturali denota la scarsa adeguatezza a cogliere tutte le potenzialità per favorire il riequilibrio territoriale.

Art. 23 (Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione)

La norma proposta ha carattere ordinamentale e presenta una duplice criticità: *in primis* occorre evidenziare come il richiamo alla disciplina delle Città metropolitane nell'ambito della definizione delle competenze di Roma Capitale, potrebbe prefigurare una anticipazione di quanto più propriamente dovrebbe essere regolato nel Codice delle autonomie locali. Tale osservazione riguarda anche le altre norme del disegno di legge che richiamano le Città metropolitane.

In secondo luogo, la disciplina contenuta per Roma Capitale non si limita a regolare le modalità di finanziamento ma interviene in modo dettagliato sull'assetto ordinamentale che, anche in questo caso, troverebbe sede più opportuna in una legge organica. Nel merito, inoltre, ed esclusivamente come prima osservazione, va rilevato che mancano nell'articolo proposto i disciplinari e necessari meccanismi di concertazione e di raccordo con la Regione Lazio, necessari per garantire le competenze costituzionalmente riconosciute alla Regione.

Va ribadito, come, osservazione principale nel merito, che l'attribuzione delle funzioni amministrative a Roma Capitale ai sensi del comma 3, debba avvenire nel rispetto delle competenze legislative regionali sulla base del disposto di cui al secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

Art. 25 (Coordinamento della finanza delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome)

Le disposizioni della delega debbono comunque prevedere che possono essere applicate nella misura stabilita dagli statuti speciali e dalle norme di attuazione e alle condizioni stabilite dalle stesse.

Art. 26 (Salvaguardia finanziaria).

Comma 2

lett a): viene eliminato il riferimento che al trasferimento di funzioni si accompagni, in maniera assoluta, anche il corrispondente trasferimento del personale al fine di evitare duplicazioni di funzioni. La norma lascia spazio a forme di compensazione e quindi produttiva di duplicazioni di spese.

lett b): la previsione che il limite della pressione fiscale possa incidere anche sulla fiscalità locale costituisce un limite alle prerogative delle Regioni. Potrebbe comprimersi la libertà di azionare la leva fiscale. E' incomprensibile soprattutto nel quadro delle sanzioni individuate nella delega.

Roma, 5 marzo 2009