
XVI LEGISLATURA

Doc. XVI-bis
n. 8

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

**DOCUMENTO, A NORMA DELL'ARTICOLO 5, COMMA 4, DEL
REGOLAMENTO DELLA COMMISSIONE, IN MATERIA DI
ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

(articolo 5, comma 4, del Regolamento della Commissione)

Approvato nella seduta del 29 maggio 2012

Trasmesso alle Presidenze il 31 maggio 2012

(ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del Regolamento della Commissione)

Documento di cui all'articolo 5, comma 4, del Regolamento della Commissione, in materia di attuazione del federalismo fiscale.

La Commissione,

premessi che:

la gravità dell'attuale condizione economica e sociale impone di proseguire con determinazione l'azione di riequilibrio dei conti pubblici accompagnandola con il perseguimento dell'equità e della crescita dell'economia nazionale, che deve diventare, da questo momento in avanti, la priorità dell'azione del Governo e del Parlamento;

lo sforzo fiscale che è stato attuato ha comportato un inasprimento senza precedenti della pressione fiscale, per cui è urgente avviare una sistematica attività di revisione della spesa pubblica (*spending review*), destinando prioritariamente le risorse ricavate, insieme a quelle derivanti dal contrasto all'evasione e all'elusione, alla riduzione della pressione fiscale, in particolare sui redditi da lavoro e da impresa, e ridefinendo, nell'ambito della riforma fiscale, un nuovo patto tra fisco e contribuenti;

in questo contesto, profondamente cambiato rispetto al momento in cui fu approvata, acquista ancor più importanza la piena e completa attuazione della legge 5 maggio 2009 n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», poiché i suoi principi ispiratori possono fortemente contribuire allo sforzo del Paese per uscire dalla crisi, anche se gli strumenti ivi previsti andranno verificati alla luce del mutato quadro normativo e macroeconomico;

è indispensabile ad esempio superare rapidamente, attraverso l'approvazione della Carta delle autonomie locali, la separazione finora operata tra il federali-

simo fiscale e il processo di riallocazione e riorganizzazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, nonché di revisione della struttura organizzativa a più livelli di governo della Repubblica e di riduzione dei centri di spesa, il quale di per sé potrebbe consentire una riduzione della spesa corrente e una conseguente riduzione della tassazione a livello substatale;

la responsabilità e l'autonomia dei governi locali e regionali in campo fiscale, che sono tra i principi ispiratori della legge delega, risulterebbero utili per attivare il circuito di controllo dei cittadini sulle prestazioni delle amministrazioni e per renderle di conseguenza più efficienti e più capaci anche di ridurre la spesa e gli sprechi;

il meccanismo dei costi e dei fabbisogni standard per regioni ed enti locali relativo ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali può rappresentare un modo efficace per effettuare la *spending review* nel sistema delle autonomie territoriali e, come tale, può e deve essere portato avanti, se possibile accelerando le scadenze previste ed estendendone principi e strumenti attuativi anche all'apparato centrale dello Stato;

il coordinamento dinamico della finanza pubblica e la collaborazione tra i vari livelli di governo della Repubblica, al fine di distribuire in modo equo il carico del necessario riequilibrio finanziario e anche di contenere la pressione tributaria, sono essenziali soprattutto in un momento di crisi come l'attuale;

la perequazione verso i territori con minor capacità fiscale per abitante che la Costituzione affida allo Stato, al fine di garantire coesione e solidarietà tra

aree forti e aree deboli del Paese, è uno dei pilastri della legge n. 42 del 2009. Nei decreti finora approvati, e nella legislazione ordinaria che ha anticipato al 2012 l'entrata in vigore dell'IMU, ci si è limitati ad introdurre un fondo sperimentale di riequilibrio, senza attuare il principio stabilito dalla legge di delega. È perciò indispensabile dare priorità al tema della perequazione nel successivo percorso di attuazione del federalismo fiscale, per evitare che la funzione statale di riequilibrio venga progressivamente del tutto meno. Bisogna, peraltro, tener conto che in assenza di un previo adeguamento del sistema finanziario e fiscale delle Regioni a statuto speciale ai principi e alle regole dell'articolo 119 della Costituzione e alle relative leggi di attuazione, non sarà possibile attuare un equilibrato sistema a livello nazionale;

la stessa IMU sperimentale, introdotta come elemento della manovra finanziaria di emergenza effettuata nel mese di dicembre dello scorso anno, dovrà trovare un disegno definitivo a regime. In tale disegno sarà necessario sciogliere il tema della compartecipazione di Comuni e Stato ad un medesimo tributo che, per sua natura, è locale. Sarà altresì necessario consegnare ai Comuni una maggiore libertà di gestione dell'imposta ed effettuare una valutazione del sistema di detrazioni introdotto, in via sperimentale, nella manovra di dicembre 2011, il quale peraltro già oggi consente l'esenzione dall'imposta per più di un terzo dei contribuenti. Attribuendo ai Comuni una maggiore flessibilità di manovra sulle aliquote e sulle detrazioni, è possibile ridurre il peso dell'IMU sulla prima casa, fino ad arrivare sia a forme di esenzione parziale, sia all'ampliamento dei casi in cui l'imposta risulta azzerata, anche in relazione alle condizioni sociali ed economiche dei contribuenti;

il prospetto sullo stato di attuazione della legge delega e le questioni ancora da affrontare, come risultano dai paragrafi 1.1 e 5 della seconda Relazione semestrale della Commissione parlamen-

tare per l'attuazione del federalismo fiscale, approvata nella seduta del 21 luglio 2011, e successivamente trasmessa alle Presidenze delle Camere e al Governo, indicano con chiarezza il percorso da compiere per una sua completa attuazione ed evidenziano il carico di adempimenti regolamentari e amministrativi prefigurati dalla legge n. 42;

la Commissione ha successivamente provveduto, il 27 luglio 2011, ad esprimere parere sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, e a tal proposito valuta negativamente che non sia stato ancora approntato lo schema di bilancio di mandato, con l'effetto di non consentire l'attivazione della procedura di controllo e valutazione da parte dei cittadini fin dal turno di elezioni amministrative del maggio 2012. Il 29 marzo 2012 la Commissione ha espresso parere sullo schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale;

con le tre manovre economiche adottate con decreto-legge tra il luglio e il dicembre 2011 per stabilizzare la situazione finanziaria e abbassare gli interessi sul debito (decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) si è intervenuti con tagli alle risorse di regioni ed enti locali, con inasprimenti del patto di stabilità interno e con modifiche strutturali all'assetto tributario in particolare dei comuni, che hanno prodotto un aumento della pressione fiscale e una ulteriore riduzione della spesa per investimenti e, in misura molto inferiore, una riduzione della spesa corrente e l'adozione di modelli più efficienti di prestazione dei servizi locali;

con la legge 8 giugno 2011, n. 85, è stato prorogato di sei mesi, fino al 21

novembre 2011, il termine per l'adozione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega ed è stato prorogato a tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi adottati il termine per l'adozione di decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive;

l'urgenza imposta dalla crisi rende necessaria la piena attuazione, entro la fine della legislatura in corso, della legge delega, pur con tutte le necessarie verifiche, con riferimento, in particolare, agli effetti finanziari delle misure introdotte;

è necessario pertanto adottare tutti i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive che saranno ritenuti utili, consentendo così l'avvio della transizione verso il nuovo assetto in tutti i suoi aspetti, che sono complementari tra di loro e non possono essere affrontati in modo separato;

si tratta di colmare i vuoti ancora esistenti rispetto alla legge delega, di verificare lo stato di attuazione degli atti amministrativi previsti dai decreti legislativi già approvati e di coordinare con appositi decreti legislativi le nuove norme legislative che sono nel frattempo entrate in vigore, come quelle relative all'assetto tributario dei comuni, con i meccanismi previsti dalla legge delega e dai relativi decreti legislativi;

ai sensi del comma 4 dell'articolo 5 del proprio Regolamento, « sulla base dell'attività conoscitiva svolta, la Commissione può, mediante l'approvazione di un apposito documento, formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili ai fini della predisposizione degli schemi di decreti legislativi di attuazione della delega legislativa conferita dall'articolo 2 della legge n. 42 del 2009. Il documento è stampato e distribuito ed è comunicato ai Presidenti delle Camere e al Governo »;

la Commissione ha svolto, in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, l'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione

e la semplificazione in data 1° febbraio 2012 e l'audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie locali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in data 22 febbraio 2012;

nella seduta del 9 maggio 2012 la Commissione ha approvato la terza Relazione semestrale, nella quale si dà conto nuovamente dello stato di attuazione della delega, delle questioni da affrontare e degli adempimenti previsti dai decreti legislativi già approvati;

indica al Governo le seguenti priorità di intervento:

1) dare piena e completa attuazione alla legge delega entro la fine di questa legislatura, adottando tutti i decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive che saranno ritenuti utili, previo raccordo del sistema tributario con le riforme organizzative in corso di approvazione ovvero di attuazione, e approvare in modo tempestivo tutti gli atti amministrativi previsti, in modo da garantire l'effettiva operatività del sistema di federalismo fiscale;

2) insediare con la massima urgenza la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'articolo 5 della legge delega, per la quale le regioni, le province e i comuni hanno già provveduto ad effettuare le rispettive designazioni secondo quanto stabilito dagli articoli da 33 a 37 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. La Conferenza deve, infatti, concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento e alla verifica periodica del nuovo ordinamento finanziario, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema; è altresì prevista l'istituzione di una banca dati condivisa, la quale risulta indispensabile per avviare efficacemente le nuove relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo;

3) verificare prioritariamente l'attuazione della procedura per l'indivi-

duazione dei costi e fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, e dall'articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, ed adottare entro il termine di sei mesi dalla data di approvazione del presente documento, anche attraverso il coinvolgimento formale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, tutti gli atti conseguenti e necessari ai fini della loro compiuta determinazione, in modo da consentire l'avvio di una efficace revisione della spesa delle amministrazioni regionali e locali, specie in campo sanitario; i principi e gli strumenti attuativi relativi alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard dovrebbero essere estesi anche alle amministrazioni statali, quale elemento della *spending review*; l'operatività del criterio dei costi standard relativi al servizio sanitario e dei fabbisogni standard per comuni e province dovrebbe altresì consentire agli enti territoriali di contenere la pressione fiscale derivante dalle imposte di propria competenza, in particolare dalle addizionali, e indurre gli amministratori alla massima responsabilizzazione;

4) adottare con gli strumenti di programmazione finanziaria e la legge di stabilità per il 2013 tutti i provvedimenti per il coordinamento dinamico della finanza pubblica previsti dalla legge delega e dai decreti legislativi approvati, con particolare riferimento al percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione (articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68) e alla determinazione dell'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali (articolo 18 della legge delega);

5) rivedere, in coerenza con la normativa dettata dal decreto legislativo n. 149 del 2011, in materia di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni,

province e comuni, le regole del patto di stabilità interno nell'ambito della nuova legge in materia di finanza e contabilità pubblica che, in base alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, « Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale », dovrà essere adottata entro il 28 febbraio 2013. Il patto di stabilità interno non dovrà più essere sottoposto a continue variazioni e dovrà porre alle autonomie territoriali gli stessi vincoli complessivi a livello di singoli comparti che valgono per il bilancio dello Stato, agevolando l'esercizio dell'autonomia locale e lo sviluppo della spesa per investimenti. Una volta definite, le nuove regole del patto di stabilità interno potranno essere adottate anche con legge ordinaria che anticipi la legge in materia di finanza e di contabilità pubblica;

6) coordinare le nuove norme previste dagli articoli 13 (Anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria) e 14 (Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, con i meccanismi di riequilibrio e perequazione individuati dalla legge delega e solo parzialmente attuati con il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, anche al fine di sciogliere l'attuale ambiguità dell'IMU, che contiene al suo interno sia la componente comunale che quella erariale, in base al principio di responsabilità fiscale di ogni livello istituzionale nei confronti dei cittadini. Per il sistema perequativo a regime degli enti locali si tratta di passare da una perequazione dei soli trasferimenti fiscalizzati, come nell'attuale fondo sperimentale di riequilibrio, a una perequazione sul complesso delle risorse degli enti locali secondo i criteri dei fabbisogni *standard* e delle capacità fiscali *standard*. Alla luce dei principi della legge delega e dei successivi interventi normativi e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, la disciplina dell'IMU dovrà altresì essere riconsiderata, una volta acquisita l'entità del gettito relativo al versamento della prima rata previsto per giugno, aumentando, sia

pur tenuto conto che il vigente sistema di detrazioni esenta dal pagamento dell'imposta sull'abitazione principale più del trenta per cento dei contribuenti, i margini di autonomia nella gestione dell'imposta da parte dei Comuni, soprattutto per ciò che concerne le aliquote e le stesse detrazioni sull'abitazione principale, in modo da consentire la riduzione del carico fiscale che grava sull'abitazione principale, fino ad arrivare sia a forme di esenzione parziale, sia al completo azzeramento dell'imposta, anche in relazione alle condizioni sociali ed economiche dei contribuenti;

7) per quanto riguarda la riforma delle istituzioni di governo di area vasta, introdotta dal decreto-legge n. 201 del 2011, riconsiderare l'impatto che il trasferimento delle funzioni e delle risorse oggi gestite dalle province avrà sui bilanci e sull'organizzazione di regioni e comuni; a tal fine, valutare l'opportunità di prorogare sino al 31 marzo 2013 gli organi di governo delle province che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012, in modo che entro tale data il Parlamento riesca ad approvare una riforma organica delle istituzioni di governo di area vasta, con la quale pervenire ad una nuova articolazione del sistema delle autonomie, caratterizzata da una chiara ripartizione delle funzioni, dalla eliminazione di sovrapposizioni e ridondanze e dall'adeguatezza rispetto agli ambiti territoriali relativi a ciascun livello di governo, nonché, conseguentemente, dall'eliminazione dei poteri fiscali oggi attribuiti, in modo eccessivamente frammentato, agli enti che saranno soppressi per effetto dell'accorpamento. Mediante tale riforma, in particolare, si dovrà assicurare una effettiva razionalizzazione delle province, attraverso la riduzione del numero delle amministrazioni e una ridefinizione delle funzioni, anche con la soppressione degli enti strumentali (agenzie, società, consorzi) che svolgono funzioni esercitabili direttamente da parte delle autonomie territoriali, l'istituzione delle città metropolitane come enti per il governo integrato delle aree metro-

politane, nonché il riordino delle amministrazioni periferiche dello Stato;

8) coordinare l'assetto della finanza delle province con le modifiche ordinamentali già contenute nell'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e con quelle in corso di approvazione nell'ambito della Carta delle autonomie locali, anche al fine di assicurare la proporzionalità tra l'autonomia impositiva riconosciuta a tali enti e le funzioni ad essi assegnate;

9) verificare il motivo della mancata emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che completano il percorso del federalismo demaniale previsto dal decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85, relativo all'attribuzione alle autonomie territoriali di un proprio patrimonio, anche al fine, se necessario, di rivedere la disciplina dettata dal citato decreto legislativo alla luce della priorità che va assegnata ad una decisa azione di riduzione del debito pubblico, anche attraverso la valutazione di una possibile dismissione immobiliare;

10) definire le modalità di finanziamento della spesa in conto capitale (accesso al debito, proventi straordinari) di regioni ed enti locali, anche coordinandole con la già citata legge conseguente alla riforma dell'articolo 81 della Costituzione e introducendo meccanismi trasparenti e valutabili di raccordo fra perequazione infrastrutturale, fabbisogni standard e norme programmatiche per il coordinamento fra spese in conto capitale ordinarie e interventi speciali di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, anche con specifico riferimento ai territori montani e alle isole minori;

11) coordinare la facoltà di introdurre addizionali all'IRPEF da parte di regioni e comuni, in particolar modo per quanto riguarda la struttura delle addizionali per scaglioni e aliquote nonché la facoltà di introdurre detrazioni, con

l'obiettivo, da un lato, di non pregiudicare l'autonomia finanziaria di regioni e comuni e, dall'altro, di semplificare gli adempimenti da parte dei sostituti d'imposta, nonché di riportare le addizionali a funzioni allocative, riducendone l'impatto sulla progressività del sistema tributario, anche in relazione a quanto previsto dal disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale;

12) verificare l'attuazione della disciplina recata dal decreto legislativo n. 68 del 2011, con particolare riferimento a quanto previsto dall'articolo 12, concernente la quantificazione e fiscalizzazione dei trasferimenti regionali agli enti locali;

13) accelerare l'attuazione dei principi del federalismo fiscale nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome, assegnando priorità al completamento degli accordi in fase di discussione ai tavoli di confronto istituiti presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome in base all'articolo 27 della legge delega. È indispensabile rendere omogenea la disciplina dei tributi derivati dallo Stato sull'intero territorio nazionale ed estendere anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome i principi fondamentali dei sistemi perequativi basati sui criteri dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard, anche modificando l'articolo 27 della legge delega;

14) riconsiderare la disciplina in materia di tesoreria unica, introdotta dall'articolo 35 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, per verificare i reali effetti sui bilanci comunali, valutando la possibilità di diverse forme di compensazione delle eventuali minori disponibilità per i Comuni;

15) valutare l'opportunità di introdurre, anche nell'ambito della definizione e della successiva attuazione della legge delega per la riforma del sistema

fiscale, misure che, in coerenza con quanto già previsto dall'articolo 16 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, tengano conto delle attività connesse all'estrazione e raffinazione degli idrocarburi, al fine di destinare una quota di maggiori entrate da esse derivanti allo sviluppo di progetti infrastrutturali e occupazionali di crescita dei territori di insediamento degli impianti produttivi e dei territori limitrofi;

16) valutare, con riferimento alla normativa adottata in materia di conferimento di funzioni a Roma capitale, l'opportunità di esplicitare l'assegnazione a Roma capitale di ulteriori risorse finanziarie esclusivamente sulla base del criterio dei fabbisogni standard, con espressa esclusione della spesa storica;

17) ove, al 1° gennaio 2013, non risulti operativa la riforma relativa alla riorganizzazione del sistema degli enti intermedi di cui al punto 7), sospendere, a decorrere dalla suddetta data, i poteri delle province di manovrare la propria fiscalità nel senso di aumentare il carico fiscale rispetto al 2011;

18) emanare entro sessanta giorni dalla data di adozione del presente documento lo schema tipo per la redazione della relazione di fine mandato di cui all'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, e stabilire che in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni successivi al 2010 l'ente locale inadempiente sia assoggettato, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, e comunque per un importo non superiore al 5 per cento del complesso delle spese soggette al patto di stabilità interno registrate nell'ultimo consuntivo.

