



AUDIZIONE
COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE N.42 DEL 2009

Roma, 26 ottobre 2011

CONSIDERAZIONI GENERALI

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

Come si è più volte affermato, il quadro normativo generale teso a dare attuazione al federalismo fiscale è stato il prodotto di un lavoro comune che ha visto direttamente coinvolti Comuni, Province e Regioni in uno sforzo anche difficile di condivisione dell'impostazione generale e delle singole previsioni.

La valutazione sulla fase di attuazione non può che essere fortemente critica per più ordini di ragioni:

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

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

I DECRETI ATTUATIVI

1. FEDERALISMO DEMANIALE

La fase di avvio si è caratterizzata per una certa lentezza, nonché per il sopravvenire di iniziative normative che ne hanno in alcuni casi rallentato il processo attuativo, in altri apportato alcune modifiche al testo del provvedimento (si fa riferimento alle prime proposte di “controriforma” parzialmente corrette contenute nella legge di revisione delle procedure finanziarie e di bilancio).

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

Siamo infatti in presenza di una complessiva inottemperanza alle procedure stabilite, a gravi ritardi e ad una difficile e complessa interlocuzione con le amministrazioni centrali competenti. E’ emersa una inadeguatezza delle informazioni anche tecniche circa i beni trasferibili e i beni non trasferibili in quanto rientranti in finalità esclusivamente istituzionali; con grande difficoltà e ritardo solo ad aprile è stato licenziato il provvedimento relativo ai beni esclusi, con la richiesta dell’Anci di espungere alcuni beni in quanto di dubbia motivazione ed ancora pende per l’intesa in Conferenza Unificata la lista dei beni immobili trasferibili, rispetto ai quali manca anche l’individuazione dell’ente destinatario del bene, nonché tutte le informazioni che ai sensi di legge l’Agenzia del demanio dovrebbe fornire.

Si chiede pertanto ai sensi dell’articolo 3 della legge n.42 del 2009 che la Commissione parlamentare, anche in composizione integrata con il comitato dei 12, svolga in tempi brevi una seduta apposita per approfondire l’attuazione del federalismo demaniale acquisendo tutte le informazioni necessarie al fine di predisporre una relazione alle Camere.

2. DECRETO ROMA CAPITALE

E’ stato approvato un primo decreto che attiene agli organi e all’esercizio di una più ampia autonomia statutaria, di fatto rivedendo alcune previsioni del testo unico.

Non ha trovato ancora attuazione la disciplina, certamente più significativa e rilevante dello status speciale di Roma Capitale, che attiene al complesso di funzioni assegnate e alla potestà organizzativa e normativa connessa alla disciplina ed esercizio delle stesse, nonché al quadro finanziario e impositivo.

Si chiede pertanto di procedere rapidamente alla presentazione del secondo decreto legislativo in modo da dare esaustiva e armonica attuazione all'ordinamento speciale di Roma Capitale.

3. DECRETO RELATIVO AI FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

Il superamento della spesa storica nel finanziamento degli Enti locali attraverso la definizione dei fabbisogni standard con riferimento alle funzioni fondamentali è uno dei pilastri fondamentali su cui si regge l'architettura del federalismo fiscale. Il decreto adottato, in via provvisoria, individua quali funzioni fondamentali quelle elencate dall'articolo 24 della legge n.42 in attesa della individuazione da parte del legislatore statale, nonché i criteri e i tempi con cui pervenire al calcolo dei fabbisogni.

I criteri adottati per il calcolo fanno riferimento a metodologie statistiche che tengano conto delle caratteristiche strutturali dell'Ente, delle diverse modalità di gestione adottate e dei livelli di spesa rilevati dai singoli Enti. Il passaggio dal criterio della spesa storica alla stima dei fabbisogni standard avverrà, ovviamente, in modo graduale.

Lo stesso decreto individua l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale – IFEL Fondazione ANCI – come uno dei soggetti attuatori del procedimento di determinazione dei fabbisogni standard.

Non si può non rilevare come ad oggi i Comuni risultino essere l'unico comparto della Repubblica (insieme alle Province) che hanno accettato una misurazione seria e profonda sui costi delle funzioni amministrative fondamentali mentre nulla è ancora in programma per quanto attiene agli enti della PA centrale. In questo senso è auspicabile un forte richiamo del Parlamento che in un'ottica di accountability inviti il Governo a presentare un apposito provvedimento normativo in tal senso.

4. DECRETO RELATIVO AL FEDERALISMO MUNICIPALE E RAPPORTI CON IL DECRETO RELATIVO AL FEDERALISMO REGIONALE.

L'ANCI ha valutato positivamente l'adozione del decreto sul federalismo municipale considerandolo come l'avvio iniziale di un percorso volto al recupero di autonomia impositiva e di una auspicabile certezza nella disponibilità di risorse. La relativa incompletezza e non piena rispondenza del provvedimento alle proposte dei Comuni, dichiarata a febbraio, pone oggi l'esigenza di promuoverne alcune correzioni e integrazioni, anche alla luce di alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo relativo al federalismo regionale.

DESCRIZIONE DEI CONTENUTI PRINCIPALI DEL DECRETO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

-

LE QUESTIONI APERTE

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

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

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

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

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

² La stessa RT esplicita l'incertezza legata al gettito della cedolare, indicando che la percentuale di gettito devoluta ai Comuni, al momento fissata al 21,7 per cento potrà essere rideterminata sulla base di dati definitivi, in applicazione della "clausola di salvaguardia" prevista dall'articolo 2 del decreto che vincola le risorse assegnate ai comuni attraverso l'attribuzione di gettiti erariali alla dimensione prestabilita dei trasferimenti erariali soppressi, per il biennio 2011-2012.

ESIGENZE DI REVISIONE NORMATIVA

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

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

modalità di attuazione, nell'interesse dell'ordinato mantenimento delle capacità di riscossione delle entrate comunali.

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

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

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

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

5. DECRETO RELATIVO AGLI INTERVENTI SPECIALI DA PARTE DELLO STATO

Anche in questa sede si ribadisce la contrarietà dell'ANCI al contenuto del provvedimento che estromette gli enti locali da destinatari diretti di finanziamenti speciali, come invece prevede in modo inequivoco l'articolo 119 della Costituzione, nonché l'articolo 16 della legge delega n.42.

Si chiede pertanto di invitare il Governo ad adottare rapidamente il decreto legislativo che deve integrare e completare l'attuazione della previsione costituzionale con la previsione di destinare gli appositi finanziamenti ai Comuni.

6. DECRETO RELATIVO ALL'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI

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

7. DECRETO RELATIVO A PREMI E SANZIONI

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

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