

Federalismo fiscale e assetto delle competenze degli Enti locali: approvato il documento conclusivo.

17 Novembre 2009

La Commissione bicamerale per le questioni regionali ha approvato il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle Regioni ed alle Autonomie locali in materia di federalismo fiscale.

Nel Documento, dopo un breve cenno al quadro normativo di riferimento - si tratta in particolare della riforma del Titolo V della Costituzione introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 e dell'art. 119 della Costituzione - vengono ripercorsi gli obiettivi dell'indagine e le criticità emerse nel corso delle audizioni svolte.

L'obiettivo dell'indagine, in relazione al profilo della competenza attribuita alle autonomie territoriali, è la valutazione del percorso normativo finora compiuto, del contesto di riferimento e delle prospettive relative alle diverse iniziative per una legge di attuazione del federalismo fiscale (sul punto si rileva che in data 5 maggio 2009 è stata approvata la legge n. 42 recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

In particolare, vengono approfonditi i seguenti aspetti connessi all'attuazione del federalismo fiscale:

- il finanziamento delle funzioni delle Regioni (in proposito viene osservato che il principio del federalismo comporta il riconoscimento delle diversità relativamente al finanziamento ed alla gestione delle funzioni che non rientrano nel novero della lettera m) dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione);
- il superamento della spesa storica mediante l'utilizzo di indicatori standardizzati di costo;
- la perequazione con specifico riferimento ai territori che versano in condizioni di maggiore disagio economico;
- le compatibilità finanziarie (al riguardo viene precisata l'esigenza di garantire che l'assetto definitivo delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo sia coerente con il vincolo di bilancio dell'intero settore pubblico);
- il ruolo delle Regioni a Statuto Speciale (a tal fine viene ribadita la necessità di salvaguardare la cosiddetta specialità territoriale e di confine soprattutto in materia di fiscalità di sviluppo).

Tra le criticità emerse, nel corso dell'indagine, vengono evidenziate: l'urgente attuazione dell'art. 119 della Costituzione al fine di rendere effettiva la riforma del Titolo V, l'adozione di un Codice delle autonomie locali, nonché, l'esigenza di una verifica e quantificazione del costo complessivo della riforma.

Nel Documento vengono, altresì, esaminati: la finanza degli enti territoriali e il patto di stabilità, il passaggio dalla spesa storica ai costi standard e infine la perequazione.

Con riferimento alla **finanza degli Enti locali**, viene fatto riferimento all'articolo 119 della Costituzione ai sensi del quale le autonomie territoriali stabiliscono ed applicano tributi propri e dispongono della compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio; tale disposizione impone il venire meno di un sistema di finanza derivata, basato sui soli trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e induce all'affermazione di un modello di finanziamento della finanza regionale incentrato sul sistema della compartecipazione a quote dei tributi statali.

Pertanto, riguardando l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali anche il profilo della spesa, viene ricordato che il confronto tra autonomie territoriali e Stato si incentra soprattutto sul patto di stabilità interno (la disciplina con la quale il legislatore statale impone alle autonomie territoriali obblighi di carattere finanziario assunti in sede comunitaria); su tale aspetto viene precisato che la legge statale può stabilire solo un limite complessivo che permetta agli Enti territoriali ampia libertà di allocazione

delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

Per quanto concerne la **perequazione** viene sottolineato che l'articolo 117, comma primo, lettera e), attribuisce allo Stato la competenza esclusiva sulla perequazione delle risorse finanziarie, senza alcun riferimento specifico al sistema interterritoriale e che l'articolo 119 della Costituzione prevede che: "la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

Inoltre sul tema della perequazione, nel corso delle audizioni, è stata da un lato, sostenuta la necessità di attuare una corretta perequazione solidale tra tutte le aree del Paese al fine di rendere possibile in ogni territorio la soddisfazione dei bisogni collettivi essenziali, e dall'altra sono state manifestate riserve sull'effettiva portata del dato partecipativo in relazione al principio di perequazione integrata per le Regioni più deboli.

Il modello di riforma prospettato potrebbe, quindi, garantire il finanziamento integrale delle funzioni degli Enti locali, grazie al fondo perequativo per i territori con ridotta capacità fiscale e con risorse aggiuntive che lo Stato potrebbe destinare per il raggiungimento di scopi comunque diversi dal normale esercizio delle funzioni e per favorire lo sviluppo economico e sociale. A tal fine, viene auspicata **la definizione della tipologia dei criteri che presiedono alla determinazione della maggiore o minore capacità fiscale per abitante di ciascun territorio**, in quanto all'individuazione di parametri coerenti consegue la possibilità di attenuare e ridurre i divari, in termini sociali ed economici, attualmente presenti sul territorio.

Nella parte finale del Documento, dedicata alle conclusioni, viene rilevato che **"l'esigenza di superare progressivamente il criterio della ripartizione delle risorse in base alla spesa storica** regolando il passaggio dall'attuale finanza decentrata di tipo derivato ad un sistema fiscale-finanziario autonomo e responsabile **è ineludibile"** e ancora che **"la definizione dei costi standard rappresenta l'elemento centrale dell'intero impianto riformatore"**; spetterà poi ai decreti delegati (prevesti nella legge delega n. 42 del 5 maggio 2009 di cui sopra) il compito di darvi forma e sostanza.

"Il fulcro della disciplina -prosegue il documento - **è la determinazione dei costi standard e del parametro rispetto al quale definirne il perimetro.** Il nodo da sciogliere consiste nella necessità di definire se il costo standard si debba delineare quale mera scelta formale ovvero se implichi, come auspicato dalla riforma, una valutazione anche in termini di efficacia, efficienza ed appropriatezza dei servizi offerti in un dato territorio. Se si accede a tale impostazione metodologica è utile ricorrere al parametro del fabbisogno standard optando esplicitamente per un modello che riferisca il livello standard non al «costo» bensì al «fabbisogno»; il primo si delinea quale concetto formale e neutro, il secondo si pone quale valore sostanziale che impone una problematica valutazione delle spese in termini di congruità, efficienza ed adeguatezza dei servizi o delle prestazioni rese. Peraltro, risulta evidente che la definizione dei costi standard è strettamente connessa alle specifiche finalità perseguite con la riforma: la ristrutturazione, la riduzione e il controllo della spesa pubblica; la diminuzione della pressione fiscale complessiva; la semplificazione delle funzioni amministrative e la razionalizzazione dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Obiettivi da raggiungere in un quadro di rispetto dei vincoli del Patto di stabilità europeo".

Viene, altresì, evidenziato che **sono cruciali, per l'attuazione della riforma, i tempi necessari per passare dalla spesa storica ai costi standard.** Infatti, la differenza tra i costi storici e quelli standard viene definita come la variabile indeterminata che rende indefinite dimensioni e ricadute della riforma. A tal fine, viene auspicata una fase di transizione da un sistema all'altro che sarà tanto più breve quanto più sarà condivisa in termini di efficienza, da parte di tutti i livelli istituzionali, l'applicazione del federalismo fiscale quale fondamentale tappa del percorso che condurrà al federalismo istituzionale.

Infine, con riferimento al **profilo del "controllo" dei diversi livelli di governo**, l'attuazione del federalismo fiscale, come si legge nel documento, **richiede il potenziamento delle sedi interistituzionali di coordinamento, in attesa di riforme costituzionali che conducano all'istituzione di una Camera delle autonomie** ove comporre a sintesi le istanze derivanti dai

diversi livelli territoriali. In tale prospettiva, si pone l'opportunità - prospettata ed auspicata da tutti i soggetti ascoltati in audizione nel corso dell'indagine - che **la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali venga integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001**, affinché quest'ultima possa qualificarsi come Organo consultivo ed esaustivamente rappresentativo delle molteplici istanze provenienti dalle autonomie territoriali e quale momento istituzionale per comporre i molteplici e differenziati interessi espressi dai diversi livelli di governo territoriale riconosciuti dalla Costituzione.

Si vedano precedenti del 1° ottobre 2008, del 7 ottobre 2008, del 10 ottobre 2008, del 20 ottobre 2008, del 7 novembre 2008, del 17 novembre 2008, del 26 novembre, del 9 dicembre 2008, del 23 dicembre 2008, del 13 febbraio 2009, del 9 marzo 2009 e del 3 giugno 2009.

In allegato il testo del Documento conclusivo.

2772-Testo del Documento conclusivo.pdf [Apri](#)