

Le nostre proposte sul federalismo fiscale

1. Federalismo fiscale: il governo non attua le parti fondamentali della legge
2. Lo schema di decreto omnibus su Regioni, Province e Sanità: siamo ben lontani dall'attuazione della legge 42 sul federalismo fiscale
3. Riforma della fiscalità comunale: la proposta del PD

FEDERALISMO FISCALE: IL GOVERNO NON ATTUA LE PARTI FONDAMENTALI DELLA LEGGE

1 La delega legislativa

Nella Relazione semestrale alle Camere della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale del 30 novembre 2010 è contenuto lo stato di attuazione della legge 5 maggio 2009 n. 42.

Come è noto, la legge reca i principi direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo apposita delega legislativa al Governo. Il termine generale per l'esercizio della delega è di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, e scade il **21 maggio 2011**.

Era previsto che almeno uno dei decreti legislativi fosse adottato entro un termine più breve di dodici mesi, il che è avvenuto con il D. Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 - Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (*G.U. 11 giugno 2010, n. 134*). Inoltre, un termine più ampio di trentasei mesi è previsto per l'adozione dei decreti legislativi che recano l'istituzione delle città metropolitane.

Successivamente all'esame del primo decreto legislativo la Commissione parlamentare ha approvato i pareri relativi a soli altri due decreti legislativi, il D. Lgs. 17 settembre 2010 n. 156 - Ordinamento transitorio di Roma capitale (*G.U. 18 settembre 2010, n. 219*) e il D. Lgs. sulla determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali.

Attualmente è all'esame della Commissione lo Schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) che è stato trasmesso alle Camere in data 9 novembre 2010. Il Governo ha adottato lo Schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario che è attualmente all'esame della Conferenza unificata.

Il Consiglio dei Ministri del 26 novembre ha inoltre approvato, in via preliminare, un decreto legislativo che riguarda l'attuazione dell'art. 16 della legge in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, nell'ambito del cosiddetto "Piano Sud". Il 30 novembre lo stesso Consiglio dei Ministri ha approvato un secondo decreto legislativo riguardante i meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, nonché l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

E' stato inoltre predisposto uno schema di decreto ministeriale relativo all'attuazione dell'articolo 22 della legge in materia di ricognizione propedeutica alla perequazione infrastrutturale.

La legge prevede trenta giorni dall'iscrizione all'ordine del giorno per l'intesa in Conferenza unificata, decorsi i quali il Governo può comunque procedere, e sessanta giorni per il parere della Commissione parlamentare, a cui può seguire una richiesta di proroga di venti giorni ai Presidenti delle Camere.

Lo schema riassuntivo che segue riproduce esattamente quello contenuto nella Relazione semestrale della Commissione parlamentare, aggiornato alla luce degli ultimi provvedimenti adottati dal Governo.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 2, comma 2 lettera f) prima parte	Determinazione del costo e del fabbisogno standard quale indicatore per la valutazione dell'azione pubblica.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di determinazione dei fabbisogni standard enti locali (Atto n. 240) (concluso esame da parte delle Commissioni parlamentari il 10 e 11 novembre 2010) Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 2 comma 2 lettera f) seconda parte	Definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all' articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 2, comma 2, lettera h)	Adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 2 comma 2 lettera i)	Previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci degli enti.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 2 comma 2 lett. z) e art. 17 comma 1, lett.e)	Premialità e sanzioni	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D. Lgs sui meccanismi sanzionatori e premiali nonché istituzione della Conferenza permanente (approvato dal CdM il 30.11.10)
art. 2, comma 6, secondo periodo	Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 2, comma 6, terzo periodo	Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra Stato, regioni ed enti locali con indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.	Relazione da trasmettere alle Camere 30 giugno 2010	Relazione governativa presentata alle Camere il 30 giugno 2010 (doc. XXVII, n. 22) (la Commissione bicamerale ne ha concluso l'esame con la presentazione delle relazioni da parte dei due relatori)
art. 2, comma 7	Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi attuativi nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge di delega.	1 o più D.Lgs. entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi	
art. 3, comma 1	Costituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.	Nomina da parte dei Presidenti di Camera e Senato su designazione dei gruppi parlamentari	Costituzione dell'Ufficio di presidenza il 17 marzo 2010 e approvazione regolamento interno il 13 aprile 2010

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 3, comma 4	Istituzione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali.	Nomina da parte degli enti territoriali nell'ambito della Conferenza unificata	Designazione nella seduta della Conferenza unificata del 6 maggio 2010
art. 4	Istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.	D.P.C.M. 21 giugno 2009	D.P.C.M. 3 luglio 2009 (G.U. n. 160 del 13/7/2009)
art. 5	Istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e della banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio (art. 5, comma 1, lett. g).	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D. Lgs sui meccanismi sanzionatori e premiali nonchè istituzione della Conferenza permanente (approvato dal CdM il 30.11.10)
art. 7	Tributi delle regioni e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 8	Definizione delle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni nonchè al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 9	Determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle regioni.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 10	Finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza legislative ai sensi dell'articolo 117 Cost., terzo e quarto comma.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 11	Finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di determinazione dei fabbisogni standard enti locali (Atto n. 240) (concluso esame da parte delle Commissioni parlamentari il 10 e 11 novembre 2010) Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (trasmesso alle Camere in data 9 novembre 2010)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
			Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 12	Coordinamento e autonomia di entrata e di spesa degli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (trasmesso alle Camere in data 9 novembre 2010) Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 13	Entità e riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 15	Finanziamento delle funzioni delle città metropolitane.	1 D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 16	Attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. (risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni).	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D. Lgs. di attuazione dell'art.16 (approvato in CdM il 26.11.10)
art. 17	Coordinamento e la disciplina fiscale dei diversi livelli di governo.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 18	Norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica per l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali e per stabilire, per ciascun livello di governo, il livello programmato dei saldi del debito e della pressione fiscale.	Disegno di legge di stabilità o disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica	
art. 19	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 - Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (G.U. 11 giugno 2010, n. 134)
art. 20, comma 1	Disciplina transitoria per le regioni.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 20, comma 2	Tale comma stabilisce, con norma che non costituisce un conferimento di delega e che pertanto non prevede adempimenti attuativi, che "la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale, si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale". La legge statale prevista dalla norma in esame non è finora intervenuta.		
art. 21	Disciplina transitoria per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di determinazione dei fabbisogni standard enti locali (Atto n. 240) (concluso esame da parte delle Commissioni parlamentari il 10 e 11 novembre 2010) Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 22, comma 1	Ricognizione degli interventi infrastrutturali	Atto ministeriale In sede di prima applicazione, prima della normativa a regime sugli interventi speciali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma della Costituzione.	Schema DM di prima attuazione dell'art. 22
art. 22, comma 2, primo periodo	Individuazione degli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.	Atto ministeriale Nella fase transitoria individuata agli articoli 20 e 21 della legge	
art. 22, comma 2, secondo periodo	Individuazione degli interventi infrastrutturali ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, da effettuare nelle aree sottoutilizzate.	Atto ministeriale e inserimento nella Decisione di finanza pubblica 15 settembre di ogni anno	DFP 2011-2013 Programma delle infrastrutture strategiche DOC LVII n. 3 Allegato IV
Art. 23, comma 5	Disciplina del procedimento di indizione e svolgimento del referendum sulle proposte di istituzione delle città metropolitane (nelle aree metropolitane dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria).	Regolamento (D.P.R.) 19 agosto 2009	
Art. 23, comma 6	Istituzione e disciplina delle città metropolitane approvate con referendum.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2012	

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
Art. 24	Ordinamento transitorio di Roma capitale.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	D.Lgs. 17 settembre 2010 n. 156 - Ordinamento transitorio di Roma capitale (G.U. 18 settembre 2010, n. 219)
art. 25	Disciplina per la gestione dei tributi e compartecipazioni.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (trasmesso alle Camere in data 9 novembre 2010)
art. 26	Contrasto all'evasione fiscale.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (trasmesso alle Camere in data 9 novembre 2010)
art. 27, comma 1	Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.	Norme di attuazione secondo le modalità previste dagli statuti degli enti interessati 21 maggio 2011	Limitatamente al Trentino Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano cfr. Legge n. 191/2009, co. 106-125 Per quanto attiene le regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta sono stati siglati due protocolli d'intesa tra lo Stato e la Regioni
Art. 27, comma 7	Organizzazione del tavolo di confronto tra il Governo, le regioni a statuto speciale e le province autonome.	D.P.C.M. 21 giugno 2009	D.P.C.M. 6 agosto 2009 Istituzione del Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano (G.U. n. 213 del 14/9/2009)

La Relazione semestrale enumera dunque **trentuno** oggetti di delega contenuti nella legge n. 42 del 2009. Si arriva a questa conclusione escludendo necessariamente alcuni argomenti, che sono invece contenuti nello schema riassuntivo sopra riportato, quali:

- la Relazione governativa presentata alle Camere il 30 giugno 2010 (art. 2, comma 6, terzo periodo);
- le disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi attuativi, che possono essere adottate entro due anni dalla loro entrata in vigore (art. 2, comma 7);
- la costituzione della Commissione parlamentare (art. 3, comma 1);
- l'istituzione del Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali (art. 3, comma 4);
- l'istituzione della Commissione tecnica paritetica (art. 4);
- l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane approvate con referendum, che possono essere decise entro tre anni dall'approvazione della legge (art. 23, comma 6).

Di questi **trentuno** oggetti di delega la Relazione ne indica **sedici** come attuati o in corso di attuazione, **uno**, l'ordinamento di Roma capitale, attuato parzialmente, in quanto nel decreto legislativo approvato manca l'indicazione delle funzioni e del sistema finanziario previsti dall'art. 24 della legge, e **quattordici** come non attuati.

Se si tiene conto dei provvedimenti adottati dal Consiglio dei Ministri del 26 e del 30 novembre, il bilancio diventa di **venti** oggetti di delega attuati o in corso di attuazione, **uno**, l'ordinamento di Roma capitale, attuato parzialmente e **dieci** non attuati.

La valutazione contenuta nella Relazione e nello schema riassuntivo aggiornato ha solo un carattere tecnico e quantitativo dello stato di attuazione della legge, dalla quale risulta che vi sono comunque un buon numero di oggetti di delega (**undici** su **trentuno**) non ancora attuati o attuati solo parzialmente.

Ma se si compie una valutazione qualitativa dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, cosa che la Relazione della Commissione parlamentare non aveva il compito di fare, il quadro complessivo di attuazione della legge risulta pesantemente negativo.

La nostra valutazione qualitativa sullo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 prescinde, in questa sede, dalle considerazioni di merito sulle scelte effettivamente fatte. Su questo ci siamo di volta in volta espressi in Commissione parlamentare anche attraverso il voto, qui ci preme dare conto della misura in cui il Governo stia applicando la legge.

Infatti, dei **venti** oggetti di delega indicati dallo schema riassuntivo della Relazione della Commissione come attuati, la nostra valutazione qualitativa porta alla conclusione che solo **nove** di essi sono stati effettivamente attuati o sono in corso di attuazione, mentre **cinque** lo sono solo parzialmente e **sei** non lo sono.

La nostra valutazione qualitativa sullo stato di attuazione della legge porta dunque al seguente risultato complessivo: sui **trentuno** oggetti di delega enumerati dallo schema riassuntivo della Relazione della Commissione, **nove** risultano attuati o in corso di attuazione, **sei** risultano attuati solo parzialmente e **sedici** risultano non attuati.

Meno di **un terzo** delle norme di delega contenute nella legge, **nove su trentuno**, risulta dunque attuato o in corso di attuazione.

2 Norme di delega attuate o in corso di attuazione

I **nove** oggetti di delega che risultano **attuati o in corso di attuazione**, sia per lo schema riassuntivo aggiornato della relazione della Commissione parlamentare che per la nostra valutazione qualitativa, sono i seguenti:

1. art. 2 comma 2 lett. z) e art. 17 comma 1, lett.e), premialità e sanzioni. E' contenuto nello schema di decreto legislativo sui meccanismi sanzionatori e premiali, nonchè per l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, approvato dal Consiglio dei Ministri il 30.11.10;
2. art. 5, istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e della banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio (art. 5, comma 1, lett. g). E' contenuto nello schema di decreto legislativo sui meccanismi sanzionatori e premiali, nonchè per l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, approvato dal Consiglio dei Ministri il 30.11.10;
3. art. 7, tributi delle regioni e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. E' contenuto nello schema di decreto legislativo in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, ora in Conferenza unificata;

4. art. 10, finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza legislative ai sensi dell'articolo 117 Costituzione, terzo e quarto comma. E' contenuto nello schema di decreto legislativo in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale e di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, ora in Conferenza unificata;
5. art. 12, coordinamento e autonomia di entrata e di spesa degli enti locali. E' contenuto nello schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, attualmente all'esame della Commissione parlamentare, e nello schema di decreto legislativo in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, ora in Conferenza unificata;
6. art. 19, attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio. E' contenuto nel decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 - Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (*G.U. 11 giugno 2010, n. 134*);
7. art. 22, comma 2, secondo periodo, Individuazione degli interventi infrastrutturali ai sensi dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, da effettuare nelle aree sottoutilizzate. E' contenuto nella Decisione di finanza pubblica 2011-2013, Programma delle infrastrutture strategiche DOC LVII n. 3, Allegato IV;
8. art. 26, contrasto all'evasione fiscale. E' contenuto nello schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale attualmente all'esame della Commissione parlamentare;
9. art. 27, comma 7, organizzazione del tavolo di confronto tra il Governo, le regioni a statuto speciale e le province autonome. E' contenuto nel D.P.C.M. 6 agosto 2009 Istituzione del Tavolo di confronto tra il Governo e le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano (*G.U. n. 213 del 14/9/2009*)

3 Norme di delega attuate parzialmente

I **cinque** oggetti di delega che per lo schema riassuntivo della Relazione della Commissione parlamentare risultano attuati, e **solo parzialmente attuati** per la nostra valutazione qualitativa, sono:

1. art. 2, comma 2, lettera *f*), determinazione del costo e del fabbisogno standard quale indicatore per la valutazione dell'azione pubblica. Il decreto legislativo approvato in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali costituisce un sostanziale rinvio a successivi DPCM, senza riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni e senza la puntuale definizione degli obiettivi di servizio, mentre lo schema di decreto legislativo in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale e di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, attualmente all'esame della Conferenza unificata, non comprende i costi *standard* per l'istruzione, l'assistenza e le spese in conto capitale del trasporto pubblico locale;
2. art. 11, finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane. Nei decreti legislativi finora approvati, e in corso di esame in Commissione e in Conferenza unificata, manca il riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni. Manca anche il riferimento all'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali e alla specificità dei piccoli comuni, dei territori montani e delle isole minori;
3. art. 16, attuazione dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione riguardante le risorse aggiuntive e gli interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni. Il decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri del 26.11.10 in materia non attua completamente la norma di delega, in particolare la considerazione delle specificità territoriali indicate dalla lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 16;

4. art. 22, comma 1, ricognizione degli interventi infrastrutturali. Lo schema di decreto ministeriale approvato in materia costituisce un rinvio ad una ricognizione che deve essere effettuata entro 90 giorni dagli Uffici dei Ministeri competenti;
5. art. 27, comma 1, coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Si è proceduto per il Trentino Alto-Adige, per le Province autonome di Trento e Bolzano, per il Friuli Venezia Giulia e la Valle d'Aosta. Mancano la Sicilia e la Sardegna;

A questi, sia per lo schema riassuntivo della relazione della Commissione parlamentare che per la nostra analisi qualitativa, va **aggiunto** l'ordinamento di Roma capitale che risulta **solo parzialmente attuato** perchè nel decreto legislativo approvato mancano le funzioni e il sistema di finanziamento.

4. Norme di delega non attuate

I **dieci** oggetti di delega che risultano come **non attuati**, sia per lo schema riassuntivo della relazione della Commissione parlamentare che per la nostra valutazione qualitativa, sono:

1. art. 2 comma 2 lettera *f*) seconda parte, definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all' articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione. Il decreto legislativo approvato in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali cita il tema ma lo rinvia ulteriormente, e questo è particolarmente grave, in quanto gli obiettivi di servizio sono fondamentali per applicare la convergenza verso i livelli essenziali delle prestazioni e la dotazione ottimale dei servizi prevista dall'art. 18 della legge ed affidata alle leggi annuali di finanza pubblica;
2. art. 2, comma 2, lettera *h*), adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio. Si tratta di un adempimento fondamentale per rendere confrontabili tra di loro i bilanci dei diversi livelli istituzionali;
3. art. 2 comma 2 lettera *i*), previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci degli enti. Riguarda il tema di cui al precedente punto 2;
4. art. 2, comma 6, secondo periodo, determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni. Riguarda il tema, già affrontato a proposito della norma prevista dall'art. 2, comma 2, lettera *f*), della mancanza, nei decreti legislativi approvati o in corso di esame, di ogni riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni;
5. art. 15, finanziamento delle funzioni delle città metropolitane. Solo attuando questa norma di delega si completa il quadro legislativo che può consentire l'attivazione del procedimento istitutivo delle città metropolitane previsto dall'art. 23 della legge;
6. art. 17, coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo. La norma di legge prevede la garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione; la determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità degli enti territoriali; la possibilità per le regioni di adattare e di differenziare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale. Anch'essa risulta non attuata;
7. art. 18, norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica per l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* e degli obiettivi di servizio ai livelli

essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali e per stabilire, per ciascun livello di governo, il livello programmato dei saldi del debito e della pressione fiscale. Come dice correttamente la Relazione della Commissione, tali norme avrebbero dovuto essere contenute nei documenti di finanza pubblica (decisione di finanza pubblica, disegno di legge di stabilità o disegno di legge collegato alla manovra) almeno a partire dal 2012, l'anno in cui in base alla legge inizia il periodo transitorio di cinque anni necessario per portare a regime il meccanismo del federalismo fiscale;

8. art. 20, comma 2. Tale comma stabilisce, con norma che non costituisce un conferimento di delega e che pertanto non prevede decreti legislativi attuativi, che “la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale, si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale”. Per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che sono elementi cruciali e imprescindibili per l’attuazione di tutta la legge n. 42 del 2009, è dunque necessario procedere ad una ricognizione della legislazione vigente, a cui il governo non sta provvedendo e non ha annunciato di voler provvedere;
9. art. 22, comma 2, primo periodo, individuazione degli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all’art. 119, quinto comma, della Costituzione ai fini del recupero del *deficit* infrastrutturale. Nella fase transitoria della durata di cinque anni, di cui agli articoli 20 e 21 della legge, l’individuazione degli interventi deve avvenire con atto ministeriale;
10. art. 23, comma 5, disciplina del procedimento di indizione e svolgimento del referendum sulle proposte di istituzione delle città metropolitane (nelle aree metropolitane dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Il relativo Regolamento non è stato ancora emanato.

I **sei** oggetti di delega che risultano attuati per lo schema riassuntivo della relazione della Commissione parlamentare, e **non attuati** per la nostra analisi qualitativa, in quanto per lo più riproducono le stesse norme generali riportate nella delega, sono:

1. art. 8, definizione delle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall’articolo 119 della Costituzione. Lo schema di decreto legislativo attualmente all’esame della Conferenza unificata non fa altro che ripetere le norme della delega;
2. art. 9, determinazione dell’entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle regioni. Lo schema di decreto legislativo in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale e di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, attualmente all’esame della Conferenza unificata, non prevede l’attuazione della norma;
3. art. 13, entità e riparto dei fondi perequativi per gli enti locali. Lo schema di decreto legislativo in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale e di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, attualmente all’esame della Conferenza unificata, non fa altro che ripetere le norme della delega;
4. art. 20, comma 1, disciplina transitoria per le regioni. Lo schema di decreto legislativo in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale e di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, attualmente all’esame della Conferenza unificata, non fa altro che ripetere le norme della delega;

5. art. 21, disciplina transitoria per gli enti locali. Il decreto legislativo approvato in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali, e lo schema di decreto legislativo in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale e di costi e fabbisogni *standard* nel settore sanitario, attualmente all'esame della Conferenza unificata, non fanno altro che ripetere le norme della delega;
6. art. 25, disciplina per la gestione dei tributi e compartecipazioni. Lo schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale attualmente all'esame della Commissione parlamentare non prevede l'attuazione della norma.

A poco meno di sei mesi dalla scadenza della delega, e tenuto conto dei novanta giorni necessari per il parere della Conferenza unificata e della Commissione sugli schemi di decreto, il risultato cui perviene la nostra analisi qualitativa sullo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 è di per sé **allarmante**. Lo è ancor di più se si osserva che tra le norme non attuate, o attuate solo parzialmente, vi sono quelle che qualificano maggiormente la legge.

Se poi si tiene poi conto dell'attuale situazione di estrema precarietà politica della maggioranza e del Governo che ne è espressione, è ragionevolmente prevedibile che la legge **non possa essere completamente attuata** nei tempi stabiliti dalla delega.

In conclusione, siamo molto vicini ad **un vero e proprio tradimento dello spirito e della lettera della legge 42 sul federalismo fiscale**. Una legge che il PD, insieme ad altri gruppi di opposizione, ha contribuito a scrivere in Parlamento e che contiene importanti e positive innovazioni. Finora però il Governo non ha saputo affrontare i temi più importanti che derivano dalla sua piena e coerente attuazione, con il rischio che le innovazioni e le garanzie, pur contenute nella legge, restino lettera morta.

Il Partito Democratico vuole evitare che questo accada, perché la mancata attuazione della legge sul federalismo fiscale, o una sua attuazione parziale e superficiale, dettata solo da esigenze propagandistiche, sarebbe un grave danno per il Paese.

Per questo il Gruppo PD della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale non si limiterà ad emendare gli schemi dei decreti legislativi che il Governo sottoporrà al parere del Parlamento. Esso avanzerà **proprie proposte**, come ha cominciato a fare sul decreto relativo ai fabbisogni *standard* degli enti locali, da discutere con gli altri gruppi parlamentari presenti in Commissione, per una piena e coerente attuazione della legge n. 42 del 2009.

Roma, 9 dicembre 2010

Lo schema di decreto omnibus su Regioni, Province e Sanità: siamo ben lontani dall'attuazione della legge 42 sul federalismo fiscale

Il 6 ottobre il Governo ha approvato, impacchettandoli in uno schema di decreto omnibus, una serie di blocchi fondamentali per l'attuazione della legge 42 sul federalismo fiscale: il sistema tributario delle Regioni, i fabbisogni standard in sanità, il meccanismo perequativo regionale, quello dei Comuni e il sistema dei tributi provinciali.

Il Governo si è affrettato ad annunciare che ormai il federalismo era cosa fatta. Che si tratti di una colossale bugia lo dimostra un semplice fatto: ancora oggi, a due mesi di distanza, lo schema di decreto è bloccato in Conferenza Stato-Regioni e non trova il consenso dei diretti interessati, così com'è avvenuto per il decreto sulla fiscalità comunale, che alla fine il Governo è stato costretto a inoltrare al Parlamento senza l'intesa con i Comuni.

La valutazione del PD è che la riforma vada avanti per compartimenti stagni, che non comunicano tra loro, senza un quadro di insieme che faccia da collante, quel quadro di insieme che avrebbe dovuto fornire la Relazione Tremonti sul federalismo fiscale del 30 giugno. Una Relazione, invece, incompleta, superficiale, infarcita di banalità e pressapochismo, così come puntualmente messo in evidenza dal documento che il relatore Nannicini, del PD, ha depositato in Commissione bicamerale alla fine di luglio, in occasione della discussione parlamentare di quell'atto governativo.

Il decreto omnibus nasce quindi inevitabilmente dentro un contesto monco e distorto. Non tiene conto, al pari della Relazione Tremonti, del legame fra livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard nei servizi essenziali erogati da Regioni ed enti locali: un grande buco nero di fronte all'attuazione della legge 42, poiché rende impossibile definire le modalità di finanziamento per settori di importanza strategica, come l'assistenza, la non autosufficienza, l'istruzione, il diritto allo studio, il trasporto pubblico locale, le funzioni fondamentali di Comuni e Province. Non tiene conto, sempre seguendo in ciò l'errore originario della Relazione Tremonti, dei meccanismi dinamici di adeguamento e di aggiustamento del "welfare locale" che erano stati disegnati nella legge 42 e nella legge 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica (obiettivi di servizio, patto di convergenza, ecc.). E si disinteressa totalmente di affrontare il vero "cuore" della legge 42, e cioè come ottenere più efficienza nell'erogazione dei servizi (attraverso il metodo dei costi standard), come ottenere più efficacia (attraverso il metodo dei l.e.p. e degli obiettivi di servizio) e come gestire dinamicamente il rapporto fra efficienza ed efficacia (ad esempio, come utilizzare i risparmi derivanti dai costi standard per migliorare le prestazioni nei settori e/o nei territori dove i servizi sono sottodimensionati).

Non si tratta, si badi bene, di un rilievo critico di tipo generale, di principio. Ma di una mancanza che ha ricadute operative rilevanti e concrete, che rendono impossibile l'attuazione di quanto previsto nella legge 42. Un solo esempio: dato che nella legge delega i meccanismi di finanziamento sono differenti a seconda che i servizi siano "essenziali" o "non essenziali", è cruciale conoscere la ripartizione degli attuali trasferimenti erariali alle Regioni fra le due categorie. Questa ripartizione, invece, è ancora sconosciuta, e si tratta di una delle carenze più importanti, sul piano operativo, della Relazione Tremonti e dei dati ad essa allegati elaborati dalla Copaff.

Questo contesto è stato poi ulteriormente deteriorato dalla manovra di finanza pubblica e dalla crisi politica nella maggioranza di governo. La manovra del DL 78 toglie alle Regioni e agli enti locali quasi 7 miliardi nel 2011 e quasi 10 a partire dal 2012, stabilendo peraltro che l'asticella sarà riportata al livello iniziale in occasione dell'attuazione del federalismo. Poiché è ovvio che in questi mesi ciò non sarà possibile, i decreti di attuazione (questo, ma anche quello sulla fiscalità dei Comuni) non possono che essere provvisori e transitori. Altro che federalismo come cosa "fatta"!

Per effetto della crisi politica si è impressa velocità alla produzione di un decreto omnibus in cui però: (a) parti importanti (tutte quelle relative ai fondi perequativi) sono in sostanza la fotocopia delle norme già scritte nella legge delega, e restano quindi al livello generale dei principi e dei criteri direttivi, senza entrare nel merito e rimandando a ulteriori fonti amministrative la vera attuazione, con grave danno alla trasparenza e al ruolo del controllo parlamentare; (b) altre parti (ad esempio, quelle relative al fisco delle Regioni e ai costi standard della sanità) sono una riproposizione dell'esistente, in qualche caso peggiorativa e rischiosa, senza procedere all'innesto di innovazioni, pur presenti nella legge 42.

Insomma, da tutti i punti di vista un'occasione mancata, per responsabilità del Governo e dell'instabilità politica in cui la maggioranza di centro-destra ha fatto cadere il paese negli ultimi mesi.

2. La fiscalità regionale

Sul piano della fiscalità regionale, lo schema di decreto conferma i tributi oggi disponibili alle Regioni: Irap, addizionale Irpef, compartecipazione Iva. Riconosce qualche spazio di manovra aggiuntivo ma allo stesso tempo, in modo schizofrenico, lo costringe sotto la cappa di nuovi vincoli, alcuni dei quali rischiano l'incostituzionalità. Apre la strada, se non adeguatamente modificato, all'innestarsi di pericolose dinamiche di concorrenza fiscale fra le Regioni.

L'addizionale Irpef attraverso la sua componente obbligatoria (che equivale a una compartecipazione) provvede, a partire dal 2012, a "fiscalizzare" i trasferimenti statali di parte corrente che la riforma sopprime: l'aliquota base dell'addizionale (oggi allo 0,9) verrà fissata a un livello che garantisce nella somma delle Regioni un gettito pari all'ammontare totale dei trasferimenti cancellati: circa 6,4 miliardi di euro secondo i dati Copaff.

Dall'altro lato, a partire dal 2014 la compartecipazione Iva funzionerà come "elemento di chiusura" del sistema di perequazione delle spese regionali relative ai livelli essenziali delle prestazioni: sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale per la parte in conto capitale. Una prima aliquota di compartecipazione verrà fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare l'autofinanziamento di queste spese ai fabbisogni standard in almeno una Regione. La seconda aliquota di compartecipazione verrà decisa in misura sufficiente per alimentare trasferimenti perequativi a favore di tutte le altre Regioni tali da garantire anche a esse il pieno finanziamento dei fabbisogni standard.

Poiché i fabbisogni standard per i settori diversi da quello sanitario non sono definiti, né il decreto si preoccupa di stabilire qualsivoglia procedura al riguardo, la dimensione del finanziamento, quella della perequazione e quella dell'aliquota di compartecipazione restano del tutto indeterminate, rimandate a successivi atti amministrativi.

Il PD ritiene ciò estremamente grave. I livelli essenziali delle prestazioni, e quindi i fabbisogni standard, andrebbero definiti per legge dello Stato. L'inazione del Governo in questa materia è un macigno sul percorso della riforma federale. Già nel caso dei fabbisogni standard dei Comuni e delle Province il PD ha proposto che i livelli essenziali delle prestazioni, nei settori ancora privi di normativa, vengano stabiliti da appositi decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sottoposti al parere del Parlamento in forma rafforzata. La stessa proposta avanziamo adesso in relazione alle funzioni svolte dalle Regioni.

Lo schema di decreto conferma l'Irap come tributo centrale per le Regioni. E' l'ennesima prova che si tratta di un tributo non facilmente rimpiazzabile, nonostante tanta demagogia da parte dell'attuale maggioranza. Viene ampliato il margine di manovrabilità dell'aliquota da parte della Regione ma soltanto verso il basso, fino al limite al totale azzeramento dell'imposta. Una manovra di riduzione dell'Irap, ovviamente gravata totalmente sui bilanci regionali, è però possibile solo se la Regione non sfrutti le possibilità di aumento d'aliquota (al di sopra dei 0,5 punti percentuali) sull'altro strumento della sua autonomia fiscale: l'addizionale Irpef. In altri termini, una Regione non può finanziare una riduzione della sua Irap per incentivare qualche settore o area svantaggiata con un aumento della parte manovrabile dell'addizionale Irpef (al di sopra dell'0,5). Perché? Per evitare uno spostamento del prelievo regionale dalle imprese (colpite almeno formalmente dall'Irap) ai lavoratori (chiamati a pagare l'Irpef)? Resta il fatto che l'autonomia regionale ne esce un po' limitata.

Questa previsione fa nascere due rilevanti questioni. La prima è relativa alla distribuzione del carico fiscale fra lavoro e impresa, che verrebbe alterata a svantaggio del primo e a vantaggio della seconda. Il PD è favorevole alla riduzione dell'Irap, a partire dalla componente lavoro, ma ritiene che questo obiettivo sia raggiungibile solo all'interno di una complessiva riforma fiscale che garantisca l'equità del sistema e la riduzione dell'evasione. La proposta contenuta nello schema di decreto, invece, è scollegata da un quadro più generale di riforma fiscale. Ma c'è un secondo ordine di preoccupazione, legato alla mancanza di previsione di forme di coordinamento fra Regioni per le manovre di "switch" fra Irap e Irpef. Senza un coordinamento, si rischia di dar luogo a deleterie dinamiche di concorrenza fiscale fra le diverse Regioni. Un risultato discutibile, su cui peraltro nulla era scritto nella legge delega.

Lo strumento principe dell'autonomia fiscale regionale resta, come oggi, insieme all'Irap, la componente facoltativa dell'addizionale Irpef. Lo schema di decreto propone di ampliarne la manovrabilità in varie direzioni. L'aliquota massima, oggi allo 0,5, è confermata tale fino al 2013, poi potrà aumentare fino al 2,1. E tuttavia, si specifica, la maggiorazione oltre lo 0,5 non deve comportare un aumento del prelievo per i redditi da lavoro dipendente e da pensione relativamente ai primi due scaglioni Irpef. Si prevedono aperture verso forme di progressività specifiche regionali (l'aliquota dell'addizionale potrà essere differenziata per scaglioni) nonché la possibilità da parte della Regione di disporre detrazioni per le famiglie, e per voucher e buoni-servizio in una prospettiva di sostegno fiscale alla sussidiarietà orizzontale.

Ne deriva una Irpef "arlecchino", con quattro problemi non secondari. Primo, probabile incostituzionalità dell'esenzione dei primi due scaglioni, limitata soltanto ad alcune categorie di reddito. Secondo, l'idea di concentrare lo sforzo fiscale locale sui redditi medio-alti dà margini di manovra alle sole Regioni più ricche, lasciando ben poco spazio di manovra alle altre. Terzo, la possibilità di creare scale di progressività diversificate tra Regione e Regione sembra in contrasto con il segno che pervade tutta la riforma della finanza regionale, costruita com'è sulla tutela di livelli essenziali delle prestazioni fissati dal centro e da garantire su tutto il territorio nazionale, e contraddice anche la decisione del Parlamento, durante il varo della legge 42, di eliminare le "riserve di aliquota" che, lasciate fuori dalla porta, sembrano rientrare dalla finestra.

Infine, l'aumento degli spazi di manovrabilità delle aliquote può diventare eccessivo. In merito, la valutazione deve prendere in considerazione anche il fisco comunale: se l'addizionale Irpef comunale viene mantenuta, come prevede lo schema di decreto sul fisco municipale, emerge davvero il rischio di una stangata sull'Irpef e di una rilevante distorsione del grado di equità orizzontale a livello interregionale. Diversa sarebbe la valutazione se, come propone il PD, l'addizionale Irpef comunale venisse abolita.

2. La fiscalità delle Province

Gli aspetti critici fin qui delineati per le Regioni valgono anche per le Province (ammontare storico dei trasferimenti da fiscalizzare dopo i tagli del DL 78, connessione fra livelli essenziali delle prestazioni e fabbisogni standard, ecc.). Per il resto, l'impianto dell'autonomia tributaria provinciale proposto nel decreto sembra coerente con le disposizioni della legge delega e abbastanza "conservativo". Alcune questioni potranno trovare chiarimento nel dibattito parlamentare. In particolare, la proposta del PD è di eliminare l'addizionale provinciale tarsu/tia e di sostituirla con una compartecipazione Irpef.

Lo schema di decreto, però, non fornisce alcuna indicazione sulle ipotesi di fiscalizzazione delle risorse in conto capitale che Stato e Regioni trasferiscono alle Province. Anche nel caso della fiscalità comunale, non sono ancora state avanzate proposte sulla riforma finanziaria della parte "investimenti" dei bilanci locali. Non è una mancanza da poco, visto che Comuni e Province da soli contribuiscono per più del 60% all'intera spesa per investimenti pubblici nazionale.

3. La perequazione

Sul sistema perequativo delle Regioni lo schema di decreto aggiunge poco a quanto detto dalla legge delega sul federalismo fiscale. Scioglie qualche dubbio, non ne risolve altri, e suscita anche interrogativi aggiuntivi. Ci limitiamo qui a due soli punti critici: il primo è relativo al finanziamento dei servizi "non essenziali", il secondo ai rapporti finanziari fra Regioni e Comuni.

Lo schema di decreto rende chiaro che il fondo perequativo sulle funzioni regionali non assistite dai livelli essenziali delle prestazioni, quello che dovrebbe garantire una riduzione delle differenze interregionali nelle capacità fiscali dedicate al finanziamento di tali spese, si configura come un fondo orizzontale, in cui le Regioni sopra la media trasferiscono risorse direttamente alle Regioni sotto la media. Ma non dice nulla sulla cosa più importante, e cioè sulla misura della riduzione delle differenze di capacità fiscale. Sarà il 10 o il 95 per cento? Tutto è rimandato a successivi atti amministrativi, con ciò esautorando il Parlamento da una funzione di indirizzo e controllo, che pur la legge prevede. Per il PD questo è un punto inaccettabile, da modificare nel percorso parlamentare.

Per quanto riguarda i rapporti fra Regioni e Comuni, si prevede la cancellazione a partire dal 2013 di tutti i trasferimenti correnti che le Regioni attualmente erogano a favore dei propri Comuni. Anche questi trasferimenti verranno "fiscalizzati" mediante una compartecipazione dei Comuni sull'addizionale regionale all'Irpef: una compartecipazione su un'altra compartecipazione. Ma dato che la compartecipazione sarà

distribuita tra i Comuni di una Regione in modo differente dai trasferimenti aboliti, si istituisce un fondo “sperimentale” regionale di riequilibrio da cui attingere per riassegnare le risorse così raccolte secondo criteri equitativi da definire. La questione è allora: questo fondo come si coordinerà con quello, presumibilmente più importante, ma soltanto vagamente abbozzato nel decreto, che assegnerà ai Comuni le risorse di provenienza dello Stato? E come si coordinerà con quello, previsto dalla legge 42, che le Regioni hanno facoltà di istituire per dar luogo a una perequazione regionale “di secondo livello” rispetto a quella statale?

E ancora: se, come previsto, il fondo perequativo delle Regioni verrà attivato nel 2014 (e quello dei Comuni addirittura nel 2016) cosa succederà da qui a quella data? I trasferimenti statali alle Regioni sono soppressi dal 2012 e sostituiti dall’addizione Irpef all’aliquota base: cosa succederà di questi gettiti? Saranno attribuiti alla Regione senza verificare che si realizzi poi una perequazione interna al territorio regionale?

Si vede bene, insomma, che il federalismo fiscale è ben lontano dall’essere attuato con questo schema di decreto. Molto lavoro resta da svolgere in Parlamento, per evitare che l’attuazione tradisca lo spirito di questa importante riforma e generi elementi di instabilità per le finanze regionali.

4. Il finanziamento della sanità

Nello schema di decreto presentato dal Governo, il sistema di definizione del fondo sanitario e i meccanismi di riparto restano sostanzialmente quelli già in vigore da oltre dieci anni. E anche i nuovi costi standard (criteri di riparto) sono gli stessi già adottati in passato, basati in sostanza su una spesa media procapite ponderata per classi di età. Non ci si faccia distrarre dalla cortina fumogena delle “Regioni benchmark”: alla fine, le formule di riparto non dipenderanno affatto dalla spesa effettiva in queste Regioni, ma soltanto dall’attuale spesa media procapite nazionale ponderata.

Paradossalmente, questo rappresenta una novità positiva. Si è a lungo vagheggiato di incomprensibili costi standard costruiti sui costi di produzione in condizioni di efficienza di ciascuna prestazione, poi aggregati a livello regionale e quindi nazionale. Realisticamente, ci si è resi conto che questo è impossibile e comunque indesiderabile e si è adottato invece l’(attuale) approccio macroeconomico, che vede la determinazione di un fabbisogno sanitario nazionale (ora denominato *fabbisogno standard*), alla luce delle compatibilità delle finanze pubbliche, fondo che viene ripartito tra le diverse Regioni.

L’unica rilevante differenza è che il decreto “dimentica” di precisare che il fabbisogno sanitario nazionale deve essere definito sulla base non solo dei vincoli di finanza pubblica, ma anche dell’assistenza da garantire, facendo così un passo indietro rispetto alla situazione attuale. Si osservi che nell’approccio macroeconomico, i nuovi costi standard rappresentano in realtà solo dei criteri di riparto. Ad essi si affiancano un paniere di indicatori micro e meso economici finalizzati alla valutazione dell’efficienza, dell’efficacia e dell’appropriatezza dei sistemi sanitari regionali. A questa batteria di indicatori si deve fare riferimento nei processi di convergenza verso i sistemi più efficienti ed efficaci. E’ qui che, eventualmente, avranno un ruolo le Regioni benchmark, e cioè come “migliori pratiche” a livello organizzativo che le altre dovrebbero essere incentivate ad imitare, con adeguati interventi sul lato della “governance”.

Manca tuttavia, nello schema di decreto sulle Regioni e ancora di più in quello recentemente prodotto sui meccanismi sanzionatori e premiali, una moderna cultura della valutazione dei sistemi di offerta di servizi pubblici, nel nostro caso di quelli sanitari. Una cultura che dovrebbe avere al centro l’attenzione ai meccanismi di “governance”, di monitoraggio, di diffusione delle migliori pratiche, peraltro da alcuni anni sperimentati nelle procedure dei piani di rientro sanitari delle Regioni in deficit. Nelle proposte del Governo, al contrario, prevale un approccio demagogico e populistico, che formalisticamente promette “punizioni” agli amministratori “devianti”, ma non si preoccupa di predisporre gli strumenti di prevenzione affinché la “devianza” sia prontamente scoperta e curata prima che si producano danni irreversibili.

I nuovi costi standard-criteri di riparto sono gli stessi già adottati in passato, sostanzialmente la quota procapite pesata per l’età della popolazione. In questo caso, però, la scelta “conservatrice” non rappresenta una novità positiva. Non si prevede infatti alcuna procedura per l’aggiornamento e l’affinamento metodologico di quei criteri (un’occasione davvero sprecata: se non fare oggi questo aggiornamento, in occasione della riforma federalistica, quando mai farla?). Inoltre, non si propone l’introduzione di ulteriori criteri, quali l’indice di deprivazione sociale, che una vasta letteratura ha dimostrato essere in grado di contribuire a spiegare la variabilità del fabbisogno sanitario a parità di struttura per età della popolazione.

Si noti che l'adozione di questo criterio aiuterebbe a svuotare il clima, contribuendo a modificare una distribuzione oggi sfavorevole al Sud sulla base di un approccio oggettivo e scientifico, invece di lasciare il riparto affidato a pure logiche di intermediazione politica.

E' incomprensibile infine, e in netto contrasto con la stessa legge delega, il fatto che lo schema di decreto non preveda alcun periodo di transizione dall'attuale spesa storica al nuovo riparto definito sui costi standard. La dimenticanza sembra fatta apposta per acuire il conflitto distributivo tra Regioni, con il rischio che, siccome è inimmaginabile pensare che quelle più inefficienti possano immediatamente raggiungere il benchmark, si finisca poi in sede di contrattazione politica con l'annacquare il benchmark stesso.

In sostanza: una innovazione ripetutamente annunciata come storica, ma che si limita a cambiare il nome alla metodologia già da tempo adottata dal settore sanitario e che, nella sua indeterminatezza, rischia di favorire la conflittualità fra le Regioni e la peggiore discrezionalità della contrattazione geo-politica.

Come abbiamo già fatto per i fabbisogni standard degli enti locali e la fiscalità comunale, anche in questo caso il PD presenterà una propria proposta in Commissione bicamerale ispirata alla piena e coerente attuazione della legge 42 del 2009.

Riforma della fiscalità comunale: la proposta del PD

Lo schema di decreto in materia di federalismo fiscale municipale, in attuazione della legge n. 42 del 2009, è il primo fra quelli finora emanati dal Governo che affronta importanti questioni di assetto del sistema fiscale. Pur essendo infatti relativo al solo fisco municipale, si intreccia in modo rilevante, e talvolta problematico, con il tema della fiscalità immobiliare, e quindi con quello ancora più generale della tassazione dei redditi generati da investimenti.

1. Il decreto del Governo non è una vera riforma della fiscalità immobiliare

Sotto questo aspetto, un chiaro limite dello schema di decreto è quello di non essere collegato a un disegno complessivo e coerente di riforma fiscale. In particolare, la cosiddetta “cedolare secca” sugli affitti, e cioè l’introduzione di un’imposta sostitutiva sui redditi delle persone fisiche derivanti da canoni di locazione ad una aliquota del 20%, è una proposta il cui impatto in termini di sistema fiscale complessivo, al di là della devoluzione o meno del relativo gettito ai Comuni, può essere valutato solo conoscendo quali interventi si intende realizzare sulla tassazione delle altre forme di rendita.

Il Pd ha presentato proposte compiute in materia di riforma della fiscalità sui redditi da capitale attraverso emendamenti alla Legge di stabilità 2011 che sono stati bocciati dal Governo e dalla maggioranza. Dobbiamo quindi ritenere che gli annunci sulla tanto conclamata “riforma fiscale” siano da ricondurre al reparto “marketing e propaganda” dell’azione governativa piuttosto che a un vero progetto di riforma, e che la “cedolare secca” sugli affitti è destinata a restare solitaria, come Cenerentola dopo la mezzanotte. In questo contesto, si tratta allora di una proposta discutibile, con impatto redistributivo di tipo regressivo e con scarsa probabilità di fare emergere il tanto sospirato sommerso esistente nel settore delle locazioni immobiliari. Diversa sarebbe la valutazione se, in linea con le proposte avanzate dal PD, la “sostitutiva” sugli affitti venisse applicata solo ai contratti sottoscritti successivamente all’entrata in vigore del nuovo sistema, in modo da favorire la traslazione a vantaggio degli inquilini di almeno una parte del beneficio fiscale accordato.

Tali criticità vengono poi ampliate da tre ulteriori rilievi:

1. la stima della perdita di gettito (circa un miliardo il primo anno) è inferiore, significativamente, al confronto con analoghe stime fatte in passato, sia nella presente che nella precedente legislatura. Non è chiaro cosa abbia indotto la Ragioneria Generale dello Stato a modificare le sue stime;
2. la stima del recupero di tale perdita grazie all’emersione del sommerso (440 milioni fin dal primo anno e poi un miliardo entro tre anni) appare a dir poco generosa e non suffragata da elementi fattuali: a sostegno di ipotesi più prudentiali possono essere portati i modesti dati relativi all’emersione di gettito ottenuta grazie alle recenti norme di partecipazione dei Comuni all’accertamento;
3. il testo del decreto comporta che il rischio di andamenti difforni da quelli contenuti nelle stime di previsione portate in copertura dalla relazione tecnica sia interamente a carico dei Comuni, e ciò sembra davvero aggiungere al danno dei tagli già apportati alla finanza comunale la beffa di ulteriori decurtazioni.

A completare il giudizio di un intervento confuso e incompleto nel complesso settore della fiscalità immobiliare concorre la previsione che la nuova Imu, sostitutiva a regime dell’Ici, venga abbattuta del 50 per cento per tutte le locazioni, senza distinguere quelle a canone concordato. Di fatto, le proposte del

decreto tolgono ogni spazio alla convenienza del canale del canone concordato, e ciò è stato rilevato in modo critico in sede di audizione da tutte le categorie, sia dai proprietari che dagli inquilini.

2. Non è ancora federalismo, ma solo l'avvio di una fase provvisoria potenzialmente instabile e non coerente con i principi della legge 42

Lo schema di decreto non dà avvio a nulla che possa essere chiamato "federalismo", ma si limita a introdurre una fase provvisoria ricca di elementi di discrezionalità, potenziale instabilità, incoerenza con i principi e i criteri direttivi della legge delega.

Ciò vale non solo per la fase transitoria, ma anche per quella che nello schema di decreto è considerata la fase "a regime". L'aleatorietà dell'intera costruzione è testimoniata dallo stesso estensore governativo delle norme. Nell'articolo 8, comma 4, è infatti scritto, con riferimento all'intero decreto, e quindi sia alla fase transitoria che a quella "a regime" che "il presente decreto legislativo concorre ad assicurare, **in prima applicazione** della legge 5 maggio 2009, n. 42, e **in via transitoria**, l'autonomia di entrata ai comuni". Insomma: è tutto transitorio, è tutto "prima applicazione", sembra che l'unica cosa che interessi al Governo sia di approvare un qualsivoglia decreto, noncurante della sua reale sostenibilità.

La norma di "salvaguardia" appena citata appare una necessaria foglia di fico prudenziale rispetto alle proposte contenute nel decreto, le quali:

- non definiscono l'esatta entità delle risorse da assicurare ai governi comunali;
- non introducono una reale autonomia impositiva;
- non introducono una compartecipazione al gettito di un grande tributo erariale, come previsto dalla legge delega;
- non definiscono le modalità di approvvigionamento e di funzionamento dei fondi perequativi previsti dalla legge delega, anche in relazione al graduale processo di introduzione dei fabbisogni standard.

Federalismo, soprattutto a livello comunale, e quindi dell'istituzione principe del governo di prossimità nel nostro ordinamento, non può che essere un assetto in cui possa essere esercitato in modo trasparente il circuito autonomia-responsabilità. Un assetto che, come stabilito nel DL 78/2010, non dovrà tenere conto dei tagli apportati alla finanza comunale nell'ultima manovra triennale di finanza pubblica, che ha ridotto i trasferimenti statali ai comuni (quelli che con il decreto in esame devono essere in qualche modo "fiscalizzati") da 14,5 a 13 miliardi nel 2011 e poi a 12 miliardi a partire dal 2012. Visto che non c'è alcuna possibilità di dare copertura finanziaria, in questa fase, a un riallineamento dell'asticella verso l'alto, è chiaro che questo decreto non sta attuando il federalismo. E chiunque sostenga il contrario, di nuovo, dimostra di fare "marketing e propaganda" a meri fini preelettorali, ma non di avere a cuore né le sorti dei governi comunali né quelle dell'attuazione del vero federalismo, che resta quello scritto nella legge 42 del 2009.

Uno dei punti innovativi dello schema di decreto è la devoluzione ai Comuni del gettito delle imposte di registro e di bollo legate agli immobili e delle imposte ipotecarie e catastali. Si tratta di un gettito stimato al 2011 in 6,6 miliardi, cui si aggiunge il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari il quale, compresa la cedolare secca, varrebbe circa 9 miliardi. In una prima fase questi gettiti confluiscono in un "fondo di riequilibrio" per essere riattribuiti ai Comuni (previa "scrematura" dell'eccesso di approvvigionamento rispetto ai

trasferimenti da fiscalizzare, attraverso una ben strana compartecipazione statale al fondo stesso). Nella fase “a regime” le imposte di registro, di bollo, ipotecarie e catastali vengono assorbite dalla componente “trasferimento” della nuova Imu. L'Irpef sui redditi fondiari, esclusa quella sugli immobili residenziali locati, viene assorbita dalla componente “possesso” della nuova Imu, insieme con l'Ici. Mentre la “cedolare secca”, devoluta ma presumibilmente non gestita dai Comuni, vive di vita propria.

L'attribuzione ai Comuni di fonti di approvvigionamento finanziario che, nel complesso, superano l'entità dei trasferimenti da fiscalizzare sembra autorizzare il legislatore delegato a dimenticarsi della precisa previsione, in legge delega, per una compartecipazione (all'Iva e/o all'Ire). La questione non è semplice e necessita di ulteriori approfondimenti di merito sul piano sia finanziario che giuridico. C'è bisogno, in altri termini, di un'accurata valutazione, perché molti sono i punti ancora oscuri, anche dopo le audizioni tecniche in sede parlamentare. Ci limitiamo in questa sede all'elencazione dei problemi:

- a) la devoluzione ai Comuni delle imposte di registro e di bollo legate agli immobili e delle imposte ipotecarie e catastali è una proposta più volte avanzata in passato e può ritenersi interessante. Tuttavia, si tratta di gettiti che si evolvono nel tempo in modo non sistematico. Occorrerebbe verificare, ad esempio, gli impatti che la crisi economica, e dei valori immobiliari, dovrebbe avere esercitato sul gettito effettivo, posto che le stime esistenti partono da un ultimo dato certo relativo al 2008. E occorrerebbe verificare l'evoluzione nel tempo di tale gettito, che soprattutto nei Comuni di piccola dimensione dovrebbe avere un'elevata componente di aleatorietà. Non a caso, quando dal mondo dei Comuni venne avanzata in passato una proposta simile, la si limitava ai Comuni di dimensione media e grande. I dati necessari a questa valutazione non sono ancora disponibili, e in ogni caso è difficile pensare all'Imu-trasferimento come elemento di autentica autonomia impositiva per tutti i Comuni;
- b) il punto precedente vale per la fase “a regime”, in merito alla quale ulteriori chiarimenti vanno raccolti in sede di lavoro parlamentare, almeno sotto il profilo della relazione fra Imu-trasferimento e singoli adempimenti da cui nasce il presupposto per il pagamento dell'imposta. La proposta viene infatti motivata anche sotto il segno della semplificazione, ma in realtà non sembra che semplificazione ci possa essere, se vengono mantenuti inalterati i presupposti. In caso contrario, e cioè se semplificazione c'è, occorre che venga eliminata o modificata la vigente legislazione che obbliga al pagamento di registro e bollo una serie di atti. Lo schema di decreto è abbastanza oscuro in materia, ad esempio con riguardo alla questione del trattamento degli atti di successione e di donazione;
- c) nella fase transitoria il “fondo di riequilibrio” viene ripartito fra i Comuni, al netto della compartecipazione statale. E' chiaro che non è questo il fondo perequativo stabilito dalla legge n. 42 del 2009, soprattutto perché si tratta di una perequazione orizzontale (dai Comuni che hanno molto gettito ai Comuni che ne hanno poco) e non verticale (dallo Stato a tutti i Comuni, sulla base della differenza fra fabbisogno standard ed entrate proprie standard). I criteri del riparto durante la fase transitoria non sono stabiliti dal decreto e rimandano a una concertazione “neo-corporativa” in sede di Conferenza Stato-città. E' grave, soprattutto, che nessun legame sia previsto fra, da un lato, la definizione del “quantum” da ripartire anno dopo anno e dei criteri con cui effettuare il riparto e, dall'altro lato, il processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica stabilito dalla legge n. 42 del 2009 e dalla legge n. 196 del 2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica (fabbisogni standard, patto di convergenza, obiettivi di servizio, ecc.). Questa mancanza di connessione esautora totalmente il Parlamento dalle decisioni in merito alla finanza comunale

(fatta esclusione per il solo patto di stabilità), e ciò non sembra affatto sostenibile sul piano giuridico e non solo su quello politico;

- d) il rilievo critico di cui al punto precedente si estende anche alla fase “a regime”, anzi soprattutto a quella. Se infatti tutti i tributi di cui si discute venissero attribuiti alla titolarità dei singoli Comuni, visto che si tratta di tributi che, espressi in termini pro-capite, sono distribuiti in modo molto poco uniforme (ad esempio, favorendo i Comuni nel cui territorio ci siano molte case in affitto e molte seconde case nella disponibilità del proprietario ovvero molte transazioni immobiliari), si tratta a questo punto di capire come si intende “chiudere” l’intero sistema. Se un fondo perequativo statale dovesse intervenire a finanziare solo i Comuni che hanno poco imponibile, si avrebbe nel complesso una crescita delle risorse destinate alla spesa comunale, in funzione però della distribuzione idiosincratica delle basi imponibili e non del processo di convergenza ai fabbisogni standard. Se invece i Comuni a base imponibile più ricca venissero chiamati a finanziare il fondo perequativo, si avrebbe un fondo a carattere orizzontale e non verticale. In entrambe i casi si sarebbe nettamente fuori dai principi della legge delega, con un reale rischio di opponibilità al processo nelle sedi giurisdizionali.

L’ultimo punto sollevato assume grande rilievo, in quanto si amplifica ulteriormente quando si consideri che anche l’Imu-possesso è distribuita in modo fortemente disomogeneo sul territorio. Si tratta, si badi bene, di una disomogeneità molto rilevante fra Centro-Nord e Sud. Ma rilevante anche all’interno delle diverse circoscrizioni territoriali, in relazione alla effettiva distribuzione sul territorio degli immobili residenziali non abitati dal proprietario, siano esse affittate o no. E che quindi avvantaggia le città di dimensione maggiore e i comuni turistici al confronto con le città di minore dimensione e con quelle che non hanno attrattività per le seconde case.

Si capisce bene, allora, che il tentativo di “sovrafinanziare” i comuni con la devoluzione di gettiti “in eccesso”, in modo da evitare ogni forma di compartecipazione, genera un effettivo rischio di instabilità per l’intero sistema. Ogni anno, Stato e Comuni dovranno contrattare il livello della compartecipazione statale al gettito dei tributi devoluti, piuttosto che quello della compartecipazione dei Comuni all’Iva o all’Ire. E ogni anno dovranno poi ripartirsi il fondo di riequilibrio senza precisi criteri. E questo processo rischia di protrarsi anche nella fase “a regime”.

Con un vero rischio: quello che, una volta ancora, vinca la cultura gattopardesca del “tutto cambi affinché nulla cambi”. Il fondo di riequilibrio null’altro è se non un fondo analogo a quello oggi esistente per i trasferimenti, con l’unica differenza di un ruolo più forte per il Ministero dell’economia al confronto con il Ministero degli Interni. E in assenza di criteri di riparto è probabile che prevalga l’unico criterio possibile, quello di allinearsi alla spesa storica.

Insomma, se guardiamo alle proposte per la fase “a regime” (la “patrimonializzazione dell’Irpef e delle relative addizionali sui redditi immobiliari relativi agli immobili non locati, l’attenuazione della tassazione sui trasferimenti immobiliari, la tassazione dei canoni di locazione mediante un’imposta sostitutiva proporzionale) si tratta di interventi che hanno, da un lato, portata limitata e marginale al confronto con l’attuale sistema, e dall’altro lato potenziali effetti destabilizzanti per la finanza comunale. Viene infine mantenuta, nelle proposte del Governo, l’addizionale comunale all’Irpef, che si andrà a sommare all’addizionale regionale, a sua volta potenziata e amplificata, secondo le proposte contenute nel parallelo schema di decreto relativo al fisco regionale.

3. Non è vera autonomia impositiva per i comuni

L'autonomia impositiva dei comuni verrebbe garantita dalla "nuova" Imu. Non si tratta però di vera autonomia impositiva. Dell'Imu-trasferimento si è già detto, anche se la proposta prevede la possibilità di una flessibilità delle aliquote manovrabile localmente, ma analoghe considerazioni valgono per l'Imu-possesso, che dovrebbe riassorbire ciò che resta della vecchia Ici e l'attuale prelievo Irpef sui redditi fondiari. Un'autonomia basata sulle sole seconde case non è vera autonomia: lascia scoperti i Comuni nei cui territori ci sono poche seconde case (e magari tantissime case di abitazione principale: si pensi a qualsiasi comune giacente nell'intorno metropolitano di una grande città) e non assoggetta gli amministratori al controllo da parte dei residenti. Se i residenti non pagano nulla per il finanziamento dei servizi comunali di prossimità, a meno che non siano proprietari di case locate, e se il fisco comunale dipende solo dai non residenti, che non votano in quel comune, come può dirsi realizzato il circuito "autonomia-responsabilità"?

Se si guarda anche all'Imu-possesso, è chiaro perché il Governo non se la senta di affrontare il disegno dei fondi perequativi, né di stabilire l'aliquota base per la nuova imposta. Sarebbe facile verificare quanto sostenuto dal PD: si realizzerebbero sul territorio situazioni di gravissima sperequazione, e quindi di difficoltà nel disegno dei fondi perequativi.

Il rinvio della determinazione dell'aliquota base dell'Imu-possesso ad un DPCM, che avrebbe dovuto essere emanato entro il 30 novembre scorso, ha suscitato le legittime preoccupazioni delle associazioni dei proprietari di immobili che si sono manifestate nel corso delle audizioni in Commissione bicamerale. Tenendo conto della riduzione del 50% dell'imposta per gli immobili locati e per immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni, ovvero posseduti da enti non commerciali, è ragionevole pensare che per garantire il gettito l'aliquota base debba essere determinata attorno al 12-14 per mille, con un forte aggravio rispetto alla situazione attuale. L'Imu-possesso si rivela così per quello che è, una super-patrimoniale sulle seconde case.

L'abolizione dell'Ici prima casa sulla metà delle famiglie italiane in possesso degli immobili medi e medio-alti su cui si pagava un'Ici superiore a 300 euro, in quanto gli altri proprietari erano già stati esentati dal Governo Prodi, ha creato la necessità di sostituire 3,4 miliardi di gettito che erano distribuiti sul territorio in modo sicuramente più omogeneo di quello delle nuove basi imponibili che si vogliono assegnare ai Comuni (rendita su immobili diversi dalle prime case e imposte sui trasferimenti immobiliari). Chiamare queste nuove basi imponibili a sostituire quel gettito, oltre agli altri trasferimenti storici, è impresa quasi impossibile. Lo è, comunque, dentro l'impianto della legge delega che il Parlamento ha approvato in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

4. La proposta del PD per la fiscalità comunale

La proposta di riforma fiscale del PD, approvata all'Assemblea Nazionale di Busto Arsizio (8-9 ottobre 2009), prevede una revisione profonda degli attuali meccanismi di fiscalità comunale e immobiliare, nell'ambito di una riforma fiscale complessiva.

L'autonomia e la responsabilità dei Comuni nella gestione delle loro risorse può essere pienamente garantita solo da un sistema di imposizione che introduca il principio di beneficio, e cioè che tutti i cittadini contribuiscono al finanziamento dei servizi di prossimità erogati dal Comune quando essi hanno la caratteristica di essere indivisibili e quindi non tariffabili. Questo fondamentale principio, assicurato dal sistema in vigore prima dell'abolizione completa dell'Ici sull'abitazione principale, è del tutto assente nella

proposta del Governo, poiché in essa la fiscalità comunale si basa sostanzialmente sul possesso delle seconde case e sul trasferimento degli immobili.

Proponiamo pertanto:

1. di introdurre una Imposta comunale sui servizi (Ics) quale principale tributo manovrabile per i Comuni, in sostituzione dell'attuale TARSU/TIA sugli immobili ad uso residenziale e dell'addizionale comunale all'Irpef. L'Ics ha come presupposto la residenza, il soggiorno o il domicilio del contribuente nel territorio comunale e si configura come un prelievo sul consumo dei servizi non strettamente tariffabili forniti dal Comune (come ad esempio le strade, l'illuminazione pubblica, il ciclo dei rifiuti, l'anagrafe, ecc.);
2. di devolvere ad ogni Comune, relativamente agli immobili ubicati sul suo territorio, il gettito di una imposta sostitutiva sui redditi delle persone fisiche derivanti da canoni di locazione ad una aliquota al 20% (la cosiddetta "cedolare secca") solo per i contratti sottoscritti successivamente all'entrata in vigore del nuovo sistema. In questo modo si favorisce il trasferimento a vantaggio degli inquilini di almeno una parte del beneficio fiscale accordato;
3. di mantenere l'Ici sugli immobili diversi dall'abitazione principale e di azzerarla sugli immobili locati a canone concordato;
4. di prevedere il completamento del sistema di finanziamento dei Comuni con le quote del fondo perequativo e l'istituzione di una compartecipazione all'Irpef determinata in via residuale, in modo che sia garantito il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni come previsto dalla legge delega.
5. di regolamentare i contributi di scopo previsti dalla legge 42, alcuni dei quali sono stati già attivati per il solo comune di Roma Capitale.

Roma, 9 dicembre 2010