

- c) i pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

PAGINA BIANCA

6. LE QUESTIONI DA AFFRONTARE. CONSIDERAZIONI PER LA XVII LEGISLATURA

Nel periodo successivo al 31 marzo 2012, preso in considerazione nella presente Relazione, è proseguita e si è ulteriormente accentuata la tendenza, già segnalata nella precedente Relazione semestrale, per la quale interventi legislativi nelle materie riconducibili alla disciplina del federalismo fiscale dettata dalla legge delega n. 42 del 2009 sono stati effettuati al di fuori dei decreti legislativi adottati in attuazione di tale legge, mediante decreti-legge (i decreti-legge n. 16, n. 95 e n. 174 del 2012, per richiamare soltanto i più importanti) e, da ultimo, mediante la legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012).

Gli interventi in questione hanno interessato diverse parti della normativa di cui alla legge n. 42 e ai decreti legislativi di attuazione e di essi, come già nella terza Relazione semestrale, si è ritenuto opportuno dare conto in modo dettagliato (*si veda il capitolo 5 della presente Relazione*). Alcuni di questi interventi, peraltro, assumono particolare rilievo, in quanto vanno ad incidere su elementi essenziali del sistema di federalismo fiscale definito con la legge n. 42 e, più in generale, dello stesso ordinamento dei singoli livelli di governo. Tra di essi possono sicuramente essere annoverati quelli che hanno interessato la disciplina di province e città metropolitane, la finanza dei comuni, i meccanismi sanzionatori e premiali.

Per quanto concerne il primo tema, dopo le misure radicalmente innovative dettate dal decreto-legge n. 201 del 2011 (attribuzione alle province esclusivamente di funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività dei comuni e configurazione degli organi di tali enti, ridotti al presidente della provincia e al consiglio provinciale, come organi ad elezione indiretta), la materia è stata di nuovo oggetto di un rilevante intervento normativo con il decreto-legge n. 95 del 2012, con cui si è inteso effettuare un riordino complessivo di tali enti, che ne riducesse significativamente il numero, e si è rivista, anche modificando quanto disposto dal decreto-legge n. 201, la disciplina di organi e funzioni. Lo stesso decreto-legge, proprio in connessione con il riordino delle province, ha disposto l'istituzione delle città metropolitane e ne ha definito la disciplina a regime, abrogando la normativa per la loro istituzione dettata, sia pure in via transitoria, dall'articolo 23 della legge n. 42.

Peraltro, la mancata conversione, anche a causa dello scioglimento delle Camere, del decreto-legge n. 188, con il quale si completava il procedimento di riordino delle province stabilito dal decreto-legge n. 95, e, tra l'altro, si puntualizzava la normativa relativa alle città metropolitane, ha lasciato che il disegno complessivo di riforma delle province e di istituzione delle città metropolitane, che era stato avviato, rimanesse incompiuto. La legge di stabilità per il 2013 non ha potuto che prendere atto della situazione che si era creata,

introducendo disposizioni di sospensione e di proroga, che rinviavano al 31 dicembre 2013 il termine sia per il riordino delle province sia per la definizione delle modalità di elezione degli organi dell'ente, nonché sospendono fino alla medesima data il trasferimento ai comuni delle relative funzioni e l'applicazione della disciplina istitutiva delle città metropolitane. Questa condizione di precarietà e incertezza sull'ordinamento di uno dei livelli di governo territoriale, oltre a riflettersi inevitabilmente in termini negativi sul funzionamento degli enti interessati, rappresenta un impedimento che occorre superare, se si intende pervenire ad una operatività a regime del sistema di federalismo fiscale.

Anche per quanto concerne le entrate proprie dei comuni e, specificamente, l'IMU, il decreto-legge n. 201 del 2011, nell'anticipare in via sperimentale l'applicazione dell'imposta al 2012, aveva modificato in misura molto significativa, per ragioni connesse in primo luogo all'emergenza finanziaria, elementi fondamentali della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 23 del 2011. Successivamente, le previsioni recate dal decreto-legge n. 201, relative alla base imponibile, alle aliquote, alle modalità di versamento, sono state in più punti riviste, soprattutto con i decreti-legge n. 16 e n. 174 del 2012. Ancor più importante, tuttavia, è stata la scelta legislativa, adottata con la legge di stabilità per il 2013, di attribuire interamente ai comuni il gettito dell'IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, che spetta allo Stato. Tale decisione, per un verso, ripristina la configurazione dell'IMU come imposta essenzialmente municipale, in linea con gli intenti del decreto legislativo n. 23 (a partire dallo stesso nome adottato), oltre a determinare una semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti, che nel 2012 hanno dovuto distinguere, in sede di versamento, la quota destinata allo Stato da quella destinata al comune. Per altro verso, ha comportato, al fine di assicurare la neutralità dell'intervento sotto il profilo dei rapporti finanziari tra Stato e comuni, rilevanti ricadute sul sistema perequativo definito dallo stesso decreto legislativo n. 23, con la soppressione del fondo sperimentale di riequilibrio e l'istituzione di un fondo di solidarietà comunale, che è alimentato con il gettito della stessa IMU spettante ai comuni (a differenza del fondo soppresso, la cui dotazione era costituita da un finanziamento a carico del bilancio dello Stato).

Occorre altresì rilevare come, a ridosso della conclusione della Legislatura (l'intervento è stato adottato con un emendamento approvato nel corso dell'esame parlamentare, in seconda lettura, del disegno di legge di stabilità per il 2013, a conclusione del cui iter parlamentare ha avuto luogo lo scioglimento delle Camere), la volontà di risolvere una questione essenziale rispetto alla natura e alle finalità dell'IMU si è associata alla consapevolezza di poterlo fare soltanto in modo temporaneo e provvisorio. Le disposizioni dettate dalla legge di stabilità, e, in primo luogo, la eliminazione della quota di gettito riservata allo Stato, si riferiscono agli anni 2013 e 2014 e la soppressione del fondo sperimentale di riequilibrio, che aveva esso stesso una natura transitoria, in vista dell'istituzione

del fondo perequativo, non intacca la disciplina dettata in relazione a quest'ultimo. Rimane dunque da assumere una decisione in ordine alla destinazione a regime del gettito dell'IMU, in correlazione con la quale non potrà altresì non essere riconsiderato se e come intervenire sulla struttura del sistema perequativo.

Un terzo ambito per il quale le modifiche introdotte ai decreti legislativi adottati in attuazione della legge n. 42 assumono particolare rilievo può essere individuato nella disciplina dei meccanismi sanzionatori e premiali, dettata dal decreto legislativo n. 149 del 2011. Come in più occasioni rilevato dalla Commissione, tale disciplina, in alcuni dei suoi strumenti più significativi, quali la relazione di fine legislatura o di fine mandato e le verifiche della regolarità della gestione amministrativo-contabile, è rimasta inapplicata per i ritardi nell'adozione degli atti amministrativi previsti dallo stesso decreto legislativo e necessari per dare attuazione alle misure in esso contenute. Nel momento in cui l'esigenza di rafforzare la trasparenza e i controlli sull'attività degli enti territoriali avente ricadute finanziarie si è acuita al punto da indurre all'adozione di un provvedimento di necessità e urgenza (il decreto-legge n. 174 del 2012), esso è diventato lo strumento anche per rivedere in ampia misura le disposizioni del decreto legislativo n. 149, al fine sia di rafforzare l'efficacia del complesso degli strumenti introdotti da tali disposizioni, sia di superare i ritardi e gli ostacoli registrati nella fase attuativa, rendendo le disposizioni stesse immediatamente applicabili.

In termini più generali si può pertanto osservare, riprendendo e sviluppando considerazioni già contenute nella precedente Relazione semestrale, come l'ultima fase della Legislatura sia stata caratterizzata, da un lato, a livello legislativo, dal numero e dalla rilevanza degli interventi adottati in materie riconducibili al federalismo fiscale al di fuori degli strumenti e delle procedure stabilite dalla legge n. 42; dall'altro, a livello amministrativo, da ritardi nell'attuazione degli adempimenti, sia pur complessi e numerosi, previsti dai decreti legislativi e necessari per rendere operativa la disciplina dettata dagli stessi decreti (*si rinvia al riguardo al quadro aggiornato degli adempimenti di cui all'allegato 4*).

In questo contesto l'attività svolta dalla Commissione ha accentuato i caratteri di attività di indirizzo nei confronti del Governo. Questa considerazione può riferirsi, nella sostanza, anche all'attività svolta sia in sede conoscitiva, sia in sede di espressione di pareri. Essa trova piena conferma nel fatto che per la prima volta la Commissione abbia impiegato la facoltà, prevista dalla legge n. 42 e dal proprio regolamento, di formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili ai fini della predisposizione degli schemi di decreto legislativo, mediante l'approvazione di un documento con il quale, in una prospettiva di carattere complessivo, sono state individuate e indicate al Governo

le priorità di intervento per completare l'attuazione del federalismo fiscale (*si veda il capitolo 4 della presente Relazione*).

Alcune delle linee di indirizzo fornite dalla Commissione hanno trovato riscontro negli interventi successivamente adottati. A questo proposito, merita essere richiamata, a titolo esemplificativo, proprio la sollecitazione a superare, sulla base del principio di responsabilità fiscale di ogni livello istituzionale nei confronti dei cittadini, l'ambiguità della natura dell'IMU, dovuta alla compresenza di una quota spettante al comune e di una spettante allo Stato. Si può altresì ricordare l'impegno dedicato dalla Commissione a seguire e stimolare le attività relative alla procedura di determinazione dei fabbisogni standard e a valorizzarne i risultati, evitando, tra l'altro, che le modifiche normative concernenti le funzioni di comuni e province si traducevano in ostacoli o ritardi rispetto a tali attività. Altre indicazioni, invece, non hanno avuto seguito, in particolare quelle finalizzate a rendere pienamente operativi gli strumenti di raccordo e coordinamento tra i diversi livelli di governo, a partire dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Al termine della Legislatura non si può non riconoscere che l'adozione di un consistente *corpus* normativo, costituito dal complesso dei decreti legislativi adottati in attuazione delle norme di delega recate dalla legge n. 42, alla cui definizione i pareri espressi dalla Commissione hanno fornito un contributo in molti casi determinante, non si è, tuttavia, tradotta nella compiuta definizione, a livello di disciplina di rango primario, di un sistema di federalismo fiscale, né, ancor meno, in concreto, nella piena operatività di tale sistema. Come emerge dalle questioni sopra richiamate (l'ordinamento e le funzioni delle province; la destinazione a regime del gettito dell'IMU; la natura e i meccanismi del sistema di perequazione tra i comuni e le modalità di utilizzo dei fabbisogni standard; gli strumenti per assicurare un coordinamento permanente e ordinato tra Stato, regioni ed enti locali in materia di finanza pubblica) la XVII Legislatura sarà chiamata a definire o ridefinire alcune questioni essenziali, rimaste in sospeso non soltanto sul piano attuativo, ma anche su quello normativo.

Sotto il profilo del metodo, la XVII Legislatura dovrà altresì considerare l'esigenza di affrontare questi temi in modo organico, mirando a definire un quadro coerente e stabile di organi, procedure, strumenti, in modo che di volta in volta possano essere rideterminati, in relazione agli andamenti dell'economia e agli obiettivi di finanza pubblica, i valori quantitativi, ma l'architettura dei rapporti istituzionali e delle modalità di decisione rimanga consolidata. Ripetuti interventi legislativi, anche a breve distanza di tempo, operati attraverso la decretazione d'urgenza, per quanto dettati da ragioni di emergenza, determinano una situazione di precarietà e incertezza, come si è verificato nel caso del riordino delle province, che dovrebbe sicuramente essere evitata, quando si mette mano a riforme di grande rilevanza istituzionale e/o economica, tendenzialmente destinate a esplicare i loro effetti nel medio-lungo periodo. L'obiettivo di pervenire

alla definizione di un quadro dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo certo e stabile può essere conseguito in vario modo: utilizzando la facoltà di adottare decreti legislativi; rivedendo la legge delega; ad un piano superiore, anche intervenendo sul dettato della stessa Costituzione.

In ogni caso, al di là delle scelte di merito che saranno assunte, è opportuno salvaguardare l'ambizione, che è stata propria della legge n. 42, di affrontare in modo organico e interconnesso tutti i molteplici aspetti — le risorse, il patrimonio, l'armonizzazione degli strumenti contabili, i controlli, i premi e le sanzioni — rilevanti nell'ambito di un federalismo fiscale compiuto, vale a dire di un assetto dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, improntato ai principi dell'autonomia, della trasparenza e responsabilità delle decisioni assunte ad ogni livello, della differenziazione delle competenze, dell'efficienza ed efficacia nella gestione delle risorse pubbliche. Nel considerare l'esperienza compiuta in questa Legislatura, occorrerà altresì tener conto, sotto il profilo procedurale, che le pur complesse e articolate modalità di definizione della legislazione delegata hanno permesso di coinvolgere tutti i diversi livelli di governo interessati, Stato, regioni, enti locali, e di sviluppare una dialettica assai proficua tra Parlamento e Governo.

PAGINA BIANCA

Appendice

PAGINA BIANCA

**Elenco dei dossier di documentazione predisposti
dagli Uffici della Camera dei deputati**

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.	
Legge 5 maggio 2009, n. 42 - Schede di lettura (n. 111/2)	2 marzo 2010
Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale A.C. 4299 - <i>Elementi per l'istruttoria legislativa</i> – (n. 484/0)	2 maggio 2011
Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale - A.C. 4299-A <i>Elementi per l'esame in Assemblea</i> (n. 484/1)	12 maggio 2011
Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio	
Schema di D.Lgs. (Atto n. 196) - Schede di lettura (n. 179)	20 aprile 2010
D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 - Schede di lettura (n. 179/1)	30 giugno 2010
D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 – Lavori preparatori (n. 179/2)	29 giugno 2011
I bilanci delle Regioni riclassificati	
Entrate 2008 - Estratto su dati COPAFF (n. 142, p. I)	9 giugno 2010
Spese 2008 articolate per funzioni – Estratto su dati COPAFF (n. 142, p. II)	9 giugno 2010
I bilanci dei Comuni – 2008	
Estratto su dati COPAFF (n. 146)	15 giugno 2010
Aggregazione delle spese in base alle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, della legge n. 42/2009 - Elaborazione su dati COPAFF (n. 146/1)	23 giugno 2010
Relazione governativa sul finanziamento degli enti territoriali prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale (art. 2, co. 6, L. n. 42/2009) - Doc. XXVII, n. 22	
Sintesi del contenuto (n. 154, p. I)	12 luglio 2010
Elaborazione dei dati COPAFF sui bilanci di regioni ed enti locali (n. 154, p. II)	14 luglio 2010
I bilanci delle regioni e degli enti locali - Georeferenziazione di alcuni indicatori sintetici su dati COPAFF (n. 154, p. II - Appendice)	14 luglio 2010
Ordinamento transitorio di Roma capitale	
Schema di D.Lgs. (Atto n. 241) - Schede di lettura (n. 215)	13 settembre 2010

D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156 - Schede di lettura (<i>n. 215/1</i>)	7 ottobre 2010
D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156 - Lavori preparatori (<i>n. 215/2</i>)	7 luglio 2011
Determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province	
Schema di D.Lgs. (Atto n. 240) – Schede di lettura (<i>n. 216</i>)	14 settembre 2010
D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 – Schede di lettura (<i>n. 216/1</i>)	13 gennaio 2011
D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216 – Lavori preparatori (<i>n. 216/2</i>)	19 luglio 2011
Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale	
Schema di D.Lgs. n. 292 – Schede di lettura (<i>n. 260</i>)	22 novembre 2010
Imposte su immobili suddivisi per comuni e aggregati per regione – Elaborazione su dati COPAFF (<i>Doc. Ric. N. 176</i>)	29 novembre 2010
Trasferimenti soppressi e nuove entrate nell'assetto transitorio del federalismo fiscale (<i>Doc. Ric. n. 181</i>)	15 dicembre 2010
Nota illustrativa della proposta di parere formulato dal relatore, on. La Loggia (<i>n. 260/1</i>)	20 gennaio 2011
Verifica degli oneri della proposta di parere formulato dal relatore, on. La Loggia (<i>n. 261</i>)	25 gennaio 2011
Il gettito IRPEF 2009 suddiviso per comuni aggregati per regione : Elaborazioni su dati COPAFF (<i>Doc. Ric. n. 191</i>)	31 gennaio 2011
Il nuovo assetto delle entrate comunali e del Fondo Sperimentale di Riequilibrio nell'assetto transitorio del federalismo municipale -Testo del 27 gennaio 2011 (<i>Doc. Ric. n. 192</i>)	1° febbraio 2011
Nota di verifica del Servizio Bilancio dello Stato (<i>n. 264</i>)	1° febbraio 2011
Testo a fronte (<i>5 colonne</i>) tra lo schema iniziale (Atto n. 292), i testi delle proposte di parere formulate dal relatore La Loggia, il testo posto in votazione nella seduta del 3 febbraio 2011 e il testo presentato alle Camere il 15 febbraio 2011 (Atto n. 292-bis) (<i>n. 260/2</i>)	28 febbraio 2011
Testo a fronte (<i>3 colonne</i>) tra lo schema di decreto legislativo (Atto n. 292), il testo della proposta di parere posta in votazione il 3 febbraio 2011 presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e il testo presentato alle Camere il 15 febbraio 2011 (Atto n. 292-bis) (<i>n. 260/3</i>)	28 febbraio 2011
Atto 292-bis - Opuscolo per l'Assemblea (<i>n. 260/4</i>)	28 febbraio 2011
D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 - Schede di lettura (<i>n. 260/5</i>)	8 aprile 2011
D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 – Lavori preparatori (<i>n. 260/6</i>)	29 luglio 2011
La variazione delle risorse degli Enti Locali 2010-2011 - D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 - (artt. 2, 11, 12, 21 e 26, L. 42/2009) - Dinamica delle spettanze e impatto del federalismo fiscale (<i>Doc. Ric. n. 260</i>)	26 luglio 2011
Disposizioni 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	
Schema di D.Lgs. (Atto n. 317) - Schede di lettura (<i>n. 291</i>)	21 febbraio 2011

Trasferimenti fiscalizzati e nuove entrate nell'assetto transitorio del federalismo regionale (<i>Doc. Ric. n. 206</i>)	10 marzo 2011
D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 - Schede di lettura (<i>n. 291/1</i>)	30 maggio 2011
D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 - Lavori preparatori (<i>n. 291/2</i>)	13 ottobre 2011
Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali	
Schema di D.Lgs. (Atto n. 328) - Schede di lettura (<i>n. 302</i>)	29 marzo 2011
D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88 - Schede di lettura (<i>n. 302/1</i>)	15 settembre 2011
D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88 - Lavori preparatori (<i>n. 302/2</i>)	2 novembre 2011
Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi	
Schema di D.Lgs. (Atto n. 339) - Schede di lettura (<i>n. 306</i>)	13 maggio 2011
D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 - Schede di lettura (<i>n. 306/1</i>)	2 novembre 2011
D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 - Lavori preparatori (<i>n. 306/2</i>)	2 novembre 2011
Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni	
Schema di D.Lgs. (Atto n. 365) - Schede di lettura (<i>n. 312</i>)	14 giugno 2011
D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 - Schede di lettura (<i>n. 312/1</i>)	8 novembre 2011
D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 - Lavori preparatori (<i>n. 312/2</i>)	26 gennaio 2012
Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi	
Schema di D.P.C.M. (Atto n. 427) - Schede di lettura (<i>n. 373</i>)	5 dicembre 2011
Ulteriori disposizioni sull'ordinamento transitorio di Roma capitale	
Schema di D.Lgs. (Atto n. 425) - Schede di lettura (<i>n. 381</i>)	27 gennaio 2012
D.Lgs. 18 aprile 2012 - Schede di lettura (<i>n. 381/1</i>)	7 giugno 2012
D.Lgs. 18 aprile 2012 - Lavori preparatori (<i>n. 381/2</i>)	7 giugno 2012
Adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia, relativi alle funzioni di polizia locale, per quanto riguarda i comuni, e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico - servizi del mercato del lavoro, per quanto riguarda le province	
Schema di D.Lgs. n. 508 - Verifica delle quantificazioni (<i>n. 465</i>)	31 ottobre 2012

Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, recante ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma capitale	
Schema di D.Lgs. n. 513 - Schede di lettura (<i>n. 470</i>)	28 novembre 2012
Documentazione in aggiornamento periodico	
Prospetto degli adempimenti previsti dai decreti legislativi attuativi della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale (<i>Doc. Ric. n. 218</i>)	11 aprile 2011
Il federalismo fiscale. La legge delega n. 42 del 2009 e i decreti legislativi di attuazione (<i>Doc. Ric. n. 276</i>)	<i>Aggiornato al</i> 1° ottobre 2012
Le manovre del governo Monti	
Le modifiche alla disciplina sul federalismo fiscale recate dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (<i>Doc. Ric. n. 304</i>)	12 dicembre 2011
Rapporti finanziari tra lo Stato ed i Comuni a seguito delle modifiche recate dal D.L. 201/2011 (<i>Doc. Ric. n. 310</i>)	11 gennaio 2012
Le modifiche alla disciplina sul federalismo fiscale recate dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (<i>Doc. Ric. n. 304/1</i>)	12 gennaio 2012
Le modifiche alla normativa sul federalismo fiscale e le ulteriori disposizioni sulle autonomie territoriali recate dai decreti-legge n. 52, n. 83 e n. 95 del 2012 (<i>Doc. Ric. n. 385</i>)	8 ottobre 2012

Allegati

PAGINA BIANCA