



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

VERBALE n. 13/2008

Seduta del 2 ottobre 2008

CONFERENZA UNIFICATA
(Art. 8 D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281)

Il giorno **2 ottobre 2008**, alle ore **21,30** presso la **Sala riunioni di via della Stamperia 8, in Roma**, si è riunita la **Conferenza Unificata** (convocata per le ore 13.00 con nota prot. n. 4005 – 2. 17. 4. 19 del 1 ottobre 2008 e aggiornata alle 21.00) per discutere sul seguente argomento all'ordine del giorno:

- 1) Parere sullo schema di disegno di legge recante “Attuazione dell’articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale”. (RIFORME PER FEDERALISMO – SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA – ECONOMIA E FINANZE)**
Parere ai sensi dell’articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Sono presenti:

per le Amministrazioni dello Stato:

il Ministro per i rapporti con le Regioni, **FITTO**¹; il Ministro alla semplificazione normativa **CALDEROLI**; il Ministro alla salute e politiche sociali **SACCONI**; il Sottosegretario all'interno, **DAVICO**; il Sottosegretario all'economia e finanze, **MOLGORA**; il Sottosegretario allo sviluppo economico, **MARTINAT**;

per le Regioni e Province autonome:

il Presidente della Regione Emilia Romagna, **ERRANI**; il Presidente della Regione Molise, **IORIO**; la Presidente della Regione Piemonte, **BRESSO**; la Presidente della Regione Umbria, **LORENZETTI**; l'Assessore della Regione Lombardia **COLOZZI**;

per le Autonomie locali:

il Presidente di: ANCI, **DOMENICI**; UPI, **MELILLI**; UNCEM, **BORGHI**;

¹ Il Ministro Fitto è delegato ad esercitare le funzioni di Presidente della Conferenza



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

il Sindaco del Comune di Roma, **ALEMANNO**.

Svolge funzioni di Segretario: **SINISCALCHI**, Segretario della Conferenza Unificata e della Conferenza Stato-Regioni.

Il **Ministro FITTO** apre la seduta e pone all'esame l'unico punto all'ordine del giorno che reca: «Parere sullo schema di disegno di legge recante "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale"».

Sottopone all'esame della Conferenza gli ultimi emendamenti presentati al testo in argomento, segnalando che fino a qualche minuto prima si sono tenuti incontri su altre importanti questioni.

Il **Presidente ERRANI**, a nome della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dichiara che le Regioni non hanno presentato emendamenti specifici connessi all'espressione del parere sul provvedimento in esame, anche perché il loro parere è particolarmente complesso e articolato su tre concetti di fondo.

Nel consegnare due documenti di osservazioni e proposte di modifica, **(All.1 e 2A)**, precisa che le Regioni prendono atto che, con il provvedimento approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 11 settembre 2008, si è dato concreto avvio al processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Nella consapevolezza che occorre accompagnare il provvedimento con altri urgenti processi di riforma quali l'attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera p), della Costituzione, il nuovo ordinamento degli Enti locali, la disciplina delle funzioni delle Città metropolitane e, nel più generale contesto di riforma istituzionale, il superamento dell'attuale bicameralismo, riconosce che il metodo finora seguito dal Governo ha consentito un efficace confronto tra i soggetti istituzionali protagonisti del processo di attuazione del federalismo fiscale. Evidenzia, però, che si è solo al primo passo di tale processo.

Nel merito e sul contenuto del provvedimento, registra favorevolmente come esso riprenda, in modo sostanziale, numerosi elementi della proposta delle Regioni formulata nel febbraio del 2007. Afferma che le Regioni e le Province autonome esprimono pertanto, un parere positivo sui principi contenuti nel provvedimento in esame, principi sui quali rivendicano una verificabile paternità con particolare riferimento alla tutela dei diritti costituzionali dei cittadini; pur tuttavia, la condivisione di tali principi è condizione indispensabile, ma non sufficiente, per esprimere un parere compiuto sull'intero processo.

Evidenzia la necessità di avere garanzie puntuali da parte del Governo, oltre a quelle già recepite attraverso gli emendamenti proposti dalle Regioni; ritiene necessario, altresì, che la fase attuativa del provvedimento e la stesura dei decreti legislativi - con particolare riferimento alle dotazioni di risorse ed alla definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e alla determinazione dei fabbisogni standard - avvenga attraverso un percorso condiviso da Governo, Regioni e Autonomie locali, senza l'attribuzione di una delega in bianco.

Aggiunge che il parere delle Regioni e delle Province autonome sull'intero processo del federalismo fiscale sarà compiuto solo quando le precise garanzie e gli impegni che il Governo si è reso disponibile ad assumere saranno concretamente verificati: solo in questo modo, infatti, risulterà evidente se ai principi enunciati corrisponderà un assetto coerente e finanziariamente sostenibile. A tal proposito, sostiene che le Regioni e le Province autonome ritengono necessario



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

trovare le forme più adeguate per una corretta e positiva interlocuzione con il Parlamento, nel pieno rispetto delle sue prerogative.

Sottolinea come le relazioni finanziarie tra Stato, Regioni ed Enti locali, nonché la chiarezza e le garanzie sulle risorse, siano essenziali per dare coerenza ai principi enunciati nel provvedimento: tale chiarezza eviterebbe, altresì, che i dati finanziari, presi a riferimento nell'avvio del processo in corso, incorporino il presupposto inaccettabile della attuale manovra di bilancio, ad esempio, sulla spesa sanitaria.

Ribadisce l'impegno e la piena consapevolezza e disponibilità delle Regioni e delle Province autonome, ormai da due legislature, ad attuare una profonda riforma che coinvolga l'assetto istituzionale e finanziario del Paese. Afferma che le Regioni ritengono necessario avviare un fondamentale processo di modernizzazione del Paese, che rappresenti anche un'occasione sia di rafforzamento dei principi di responsabilità, efficienza, equità e solidarietà, sia di riduzione dei divari tra nord e sud.

Chiarisce, infine, che, pur contenendo una serie di condizioni assolutamente irrinunciabili, il parere complessivo delle Regioni sul provvedimento consente al Governo di procedere comunque alla sua approvazione.

Ringrazia i Ministri Fitto e Calderoli e precisa che, a fronte di un giudizio positivo sul dibattito in ordine alla delega, non altrettanto incoraggiante è quello relativo al faticosissimo percorso che hanno dovuto realizzare Comuni, Regioni e Autonomie locali in merito ad alcune questioni connesse al tema del federalismo fiscale (quali il fabbisogno sanitario e rimborso degli oneri derivanti dal mancato introito dell'ICI sulla prima).

Ritiene di lasciare due dichiarazioni a verbale: la prima riguarda l'articolo 20, relativo alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome, che potrebbe essere contraddistinto quale un nuovo «Capo IX» con il titolo: «Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome»; conseguentemente, l'articolo 21 potrebbe essere contraddistinto quale «Capo X». In questo modo, aggiunge che, ad avviso delle Regioni, vengono eliminati definitivamente quei rischi di interpretazione, peraltro apparsi anche sulla stampa, relativi alla presunta mancata indicazione delle Regioni a Statuto ordinario nella delega contenuta nel provvedimento, differentemente da quanto avviene, in virtù dell'articolo 20, per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome. La seconda questione della quale si avrà modo di discutere più approfonditamente nell'ambito del percorso dei decreti legislativi attuativi, attiene al fatto che il fondo perequativo, a valere sulla lettera m), non può funzionare attraverso trasferimenti, ma attraverso compartecipazioni fiscali; diversamente, si ritornerebbe a quegli stessi meccanismi di trasferimento che, in radice, sono sostanzialmente negati dallo stesso articolo 119 della Costituzione.

Passa poi ad illustrare brevemente alcuni emendamenti presentati dalle Regioni, insistendo particolarmente su quello riguardante il tema dell'istruzione. Aggiunge che, qualora si riscontrassero problemi di definizione formale della disposizione, le Regioni sono disponibili ad un lavoro di ulteriore definizione, tenendo fermo il concetto di fondo di ottenere garanzie nell'ambito di un quadro di riferimento complessivo.

Per risolvere il tema delle piccole Regioni, suggerisce che i decreti attuativi provvedano ad individuare il meccanismo da utilizzare in relazione alla popolazione delle piccole Regioni; così facendo, si eviterebbero interpretazioni del testo che potrebbero lasciare spazio ad ambiguità.

Specifica inoltre che le Regioni accettano la formulazione proposta relativa alle tasse automobilistiche, ferme restando, ovviamente, le competenze di altri livelli istituzionali; al riguardo, comunque, chiede chiarimenti.

Ritiene importante, infine, ribadire la richiesta di prevedere il termine di 12 mesi per



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

l'esercizio della delega. Riferendosi, per inciso, alla "tempesta mediatica" che potrebbe svilupparsi nei prossimi giorni, ritiene opportuno consigliare a tutti prudenza e ragionevolezza, anche rispetto alle promesse, detto limite temporale. Costituirebbe uno stimolo fondamentale perché arrivare all'appuntamento delle elezioni regionali, previste per il 2010, senza avere chiuso la fase di attuazione della riforma in atto, potrebbe rappresentare un problema per tutti.

Il **Presidente MELILLI**, a nome dell'UPI, espone la sintesi di una articolata riflessione complessa sviluppata dalle Province.

In primo luogo, esprime l'apprezzamento, anche a nome dell'ANCI, sul metodo e sulla pazienza della democrazia da tutti esercitata in maniera molto saggia, dandone atto ai Ministri Calderoli e Fitto. Afferma che il lavoro *in progress* effettuato è il risultato di sensibilità e vedute diverse. Ritiene però che il cammino intrapreso lasci ben augurare per i passaggi successivi che costituiranno il cuore vero della trasformazione del Paese, almeno dal punto di vista del sistema finanziario e fiscale.

Dichiara di intervenire anche a nome dell'ANCI, tenuto conto che il Presidente Domenici è stato impegnato nella faticosa opera di risoluzione di alcune rilevanti questioni riguardanti i Comuni.

Precisa che l'ANCI e l'UPI propongono pochi ulteriori emendamenti, che condizionano l'espressione del parere, in merito all'ultimo testo predisposto (diverso da quello approvato dal Consiglio dei Ministri) che è il frutto del buon lavoro svolto. Esprime, quindi, il giudizio positivo del sistema delle Autonomie locali sullo schema di disegno di legge, condizionato all'accoglimento di detti emendamenti.

Illustra la prima questione che riguarda quello che le Autonomie locali considerano un atto di libertà: così come il gettito delle compartecipazioni e dei tributi attribuiti alle Regioni sono destinati a fondi senza microdestinazione, allo stesso modo ritiene che le risorse derivanti dalle compartecipazioni attribuite ai Comuni ed alle Province devono essere senza vincolo di destinazione.

Inoltre, riferendosi all'articolo 10, propone che, come per l'ANCI viene costruita un'ipotesi di finanziamento delle funzioni fondamentali, lo stesso debba avvenire per le Province. Parimenti, ritiene che debba esserci un base identica di tassazione in capo ai vari livelli di governo riconosciuti dalla Costituzione, sebbene le imposte possano essere diverse. Afferma che le Province sono consapevoli che, per definizione, la scienza delle finanze considera in modo negativo un unico tributo; pertanto, il pacchetto dei tributi non può che contemplare, anche per le Province, una compartecipazione ad un grande tributo erariale, che può anche essere diverso da quello degli altri livelli di Governo: l'obbiettivo è quello di prevedere, nell'articolo 10, una parità di condizione tra i diversi livelli costituzionalmente garantiti.

Ricorda che da tempo i Comuni chiedono che la tassa di scopo abbia una sua vocazione relativa ai flussi turistici e alla mobilità urbana (il richiamo è importante soprattutto per le città): afferma che l'ANCI ritiene utile che non abbiano a ingenerarsi dubbi rispetto alle tasse di scopo e suggerisce che nel decreto legislativo delegato si attui un'operazione di riduzione dello spettro rispetto al quale i Comuni possano operare relativamente ai flussi di mobilità. Aggiunge che i Comuni chiedono, pertanto, maggiore autonomia in ordine alle tasse di scopo, che, peraltro, essendo molto "visibili" da parte dei cittadini, richiedono prudenza da parte degli amministratori locali.

Fa poi una valutazione sull'articolo 11, chiarendo il principio in base al quale i fondi perequativi assegnati al sistema, per essere poi ridistribuiti ai livelli locali di governo, non possono contenere al loro interno anche le compartecipazioni o il gettito derivante dalle misure di



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

compensazione dell'ICI: sostiene che tutto ciò che risulta rientrante nella perequazione deve restare tale; il fondo perequativo non può racchiudere la fiscalità originaria, perché altrimenti si farebbe un passo indietro davvero poco comprensibile.

Infine, illustra l'ultimo passaggio riguardante la norma transitoria. Sottolinea che la complessità del sistema ha addirittura imposto la predisposizione di una norma, definita "pre-transitoria", e peraltro condivisa. Afferma che ANCI e UPI si rendono conto dell'estrema delicatezza del tema e apprezzano la prudenza messa in campo; chiedono, nel contempo, che le condizioni di partenza di finanziamento delle funzioni amministrative dei Comuni e delle Province riguardino il montante complessivo delle risorse presenti nell'attuale sistema di finanziamento. Per meglio illustrare il concetto, cita un esempio: le Province dispongono di alcuni fondi, derivanti originariamente dalla legge Bassanini, che vengono erogati dal Ministero dell'economia e delle finanze sebbene riguardino la manutenzione delle strade o il mercato del lavoro: è evidente che di tale montante si debba tenere conto nella fase di partenza del nuovo sistema.

Precisa che, l'ANCI e l'UPI hanno preferito concentrare l'attenzione su aspetti che non incidano sull'equilibrio complessivo del sistema, pur avendo osservazioni su numerose altre materie.

Consegna, in conclusione, gli emendamenti ed esprime l'auspicio che il percorso futuro possa seguire lo stesso metodo del cammino iniziale. **(All.3A)**

Il **Presidente BORGHI**, a nome dell'UNCCEM, evidenzia alcune questioni rilevanti ancora non risolte che sono legate al momento contingente della finanza pubblica e che richiedono la necessità di una risposta, questioni queste rese note con lettera inviata al Ministro Fitto ed al Presidente del Consiglio.

Entrando nel merito del disegno di legge, dichiara innanzitutto di condividere le osservazioni relative al giudizio positivo sul lavoro in progress che è stato svolto. Esprime soddisfazione in merito alla risoluzione della prima questione posta dall'UNCCEM, vale a dire la necessità di riconoscere il tema della specificità dei territori montani nel quadro della perequazione, cosa che è stata prevista nel provvedimento in esame; nel nuovo testo emendato, è rintracciabile un richiamo specifico a tale aspetto, che l'UNCCEM considera estremamente positivo.

Sottolinea, inoltre, un altro tema importante che è quello che il Governo presti attenzione alla una definizione più articolata e parallela delle questioni e di carattere istituzionale, che comporta la necessità di raccordarsi con il percorso legato alla predisposizione della Carta delle Autonomie.

Si riferisce al tema dell'aggregazione comunale, legata alla definizione delle funzioni fondamentali e all'attribuzione delle imposte e dei tributi. Ribadisce la richiesta di definire con chiarezza il principio della forma associativa obbligatoria intercomunale unica alla quale conferire le funzioni fondamentali e, conseguentemente, le risorse ad esse connesse, nel quadro della semplificazione e nel rispetto dei principi di adeguatezza e differenziazione stabiliti dalla Costituzione; a tale riguardo, l'UNCCEM aveva già presentato alcuni emendamenti.

Evidenzia che, in relazione al federalismo fiscale, la lettera e) dell'articolo 10, comma 1, (che prevede «forme premiali per favorire l'unione e la fusione tra i Comuni anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva») comincia a precostituire un terreno di lavoro sul quale occorre continuare.

In conclusione, chiede ufficialmente che all'UNCCEM sia concessa la possibilità di partecipare ai lavori delle Commissioni paritetiche previste nel disegno di legge in esame, in quanto ritiene di poter esprimere una sensibilità istituzionale particolare in grado di arricchire e



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

completare il percorso di attuazione del federalismo ora avviato. **(All. 4A)**

Il Ministro CALDEROLI ringrazia i rappresentanti delle Autonomie per i pareri espressi: la loro articolazione, afferma, dimostra l'emersione di passaggi fondamentali e di punti nodali del provvedimento. Ribadisce che il concorso di tutti deve dar vita a un tavolo di lavoro che non si interromperà con la seduta in corso, ma proseguirà la sua attività prima di arrivare alla Commissione paritetica prevista dal provvedimento.

Ritiene necessario iniziare a raccogliere i dati numerici per renderli omogenei, al fine di procedere a riempire le "varie caselle" con numeri ritenuti da tutti fondamentali, ma che vanno definiti chiaramente e conosciuti; lo stesso Ministro Tremonti ha dato la disponibilità ad istituire immediatamente il tavolo in modo da avviare la collaborazione al riguardo.

Riferendosi alle osservazioni svolte dall'UNCEM, osserva che le problematiche esposte vanno tenute separate; così come sono note, e in certi casi vissute, le difficoltà conseguenti al decreto-legge n. 112/2008, allo stesso modo esiste una difficoltà nell'individuare un percorso del Codice delle Autonomie: le proposte avanzate dall'UNCEM sulla forma associativa obbligatoria attengono più al Codice delle Autonomie, mentre le proposte attinenti gli aspetti fiscali vengono accolte ed inserite nel provvedimento in esame.

Rispetto al metodo di lavoro seguito, propone di voler illustrare al Consiglio dei Ministri, che ha licenziato un testo, le proposte emendative sulle quali si è registrata una convergenza, rinviando invece alla decisione collegiale eventuali punti sui quali non è stato trovato un accordo.

Affronta il primo tema sollevato, quello relativo al termine per l'esercizio della delega (cioè 12 mesi invece di 24 mesi (art.2, comma 1), che, ritiene debba essere rimesso alla decisione del Governo nella sua collegialità. Ritiene che un po' di prudenza, accompagnata dalla rapidità nei lavori, possa evitare che tutto il lavoro non sia concluso per tempo e si debba, quindi, ricorrere a termini diversi rispetto a quelli definiti: la materia e le varie questioni connesse richiedono saggezza e prudenza. Si augura che i tempi indicati per i collegati alla legge finanziaria 2009 vengano rispettati di modo che, entro dicembre, si possano concludere i lavori del Parlamento, come fase di attribuzione al Governo della delega nella materia. Ritiene, però di non avere, al momento, la garanzia circa i tempi previsti per l'approvazione, per cui i termini per l'esercizio delega decorrono a partire dal momento dell'approvazione della legge stessa.

Si impegna a rappresentare al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'economia e a tutti i colleghi del Governo, la necessità espressa ed auspicata dalla Conferenza, accompagnata dalla prudenza per impedire il fallimento di tutto il lavoro svolto.

Sostiene che l'emendamento inerente le Regioni piccole (art.7, comma 1, lett. e) punto 3) sia fortemente migliorativo rispetto alla limitazione di una quota del fondo, che poteva sollevare eccezioni di costituzionalità per il fatto di essere priva di vincoli. Da un punto di vista cautelativo, prendendo le parti delle Regioni piccole, ritiene che per la definizione di un fondo destinato alle Regioni piccole, senza sapere se tale fondo debba essere premiale o punitivo nei confronti delle stesse, l'emendamento presentato sia assolutamente necessario, venendo così a definire cosa si intende per "Regione piccola": pertanto, esprime parere positivo rispetto a tale emendamento. Riguardo al tema dell'istruzione (art.6), richiama l'approfondimento intervenuto sull'argomento nell'ultimo incontro della Conferenza: il risultato della discussione riguardava non tanto il concetto, quanto la poca chiarezza della formulazione utilizzata; si era, pertanto, rinviato la questione alla definizione di una nuova proposta di testo; ma nutre perplessità circa la formulazione avanzata che è identica a quella già formulata in precedenza. Afferma che ora, il senso della questione sollevata è chiarissimo: occorre che anche la sua stesura sia chiara e non



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

dia adito a differenti interpretazioni; sostiene che, se si riuscisse ad individuare una riformulazione condivisa, sarà il Governo a farsi carico di sottoporla all'esame del Parlamento.

Per quanto riguarda il discorso sollevato dal Presidente Melilli, in ordine alla tassa automobilistica (art.10, comma 1, lett. c), l'UPI chiede la stessa garanzia attribuita ai Comuni, quella, cioè, dell'individuazione certa dei tributi a cui fare riferimento rispetto alle proprie funzioni fondamentali. Considerata la legittima difesa della prerogativa delle Regioni rispetto al tributo in parola e che la questione per i Comuni è stata risolta, per simmetria ritiene di definire, come avvenuto per i Comuni, che per le funzioni fondamentali, i tributi siano individuati in compartecipazioni, tributi propri e fondo perequativo, senza addentrarsi nello specifico individuazione di una fattispecie, come quella automobilistica, lasciando ai decreti legislativi delegati, come previsto per i Comuni, la definizione dei tributi stessi.

Pertanto, al fine di offrire garanzie rispetto al finanziamento e per evitare una nuova interpretazione, propone all'UPI di ricorrere ad una formulazione che ricordi la lettera c) della formulazione per i Comuni, per cui le funzioni fondamentali delle Province sono finanziate con compartecipazioni all'IRPEF, tributi propri e fondo perequativo.

Il Presidente MELILLI chiarisce che l'UPI non intende compiere un'operazione che comporti la sottrazione di tributi ad altri livelli di Governo. Afferma che le Province non sono affezionate alla materia delle tasse automobilistiche, conoscendo, peraltro, le difficoltà delle Regioni nella loro riscossione, ma l'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe costituire l'occasione per semplificare il sistema tributario attualmente vigente..

Il Ministro CALDEROLI ricorda che è stato proposto che dette entrate siano attribuite alle Province, mentre la riscossione ed il recupero dell'imposta sarebbero affidati alle Regioni.

Il Presidente MELILLI chiarisce che se il riferimento è alla compartecipazione al tributo IRPEF, più i tributi propri, equiparando le Province ai Comuni, non sussisterebbe alcun problema; la valutazione è solo di ordine politico e concerne l'opportunità di definire il tributo ed individuare la relativa compartecipazione.

Il Ministro CALDEROLI ribadisce di riferirsi alla compartecipazione all'IRPEF.

Il Presidente MELILLI, considerata la complessità dell'evoluzione della materia, come ribadito dal Ministro, chiede di definire la questione con la seguente formulazione: «con compartecipazione all'IRPEF, o altro tributo erariale», con riferimento sia ai Comuni che alle Province. Sostiene che in questo modo viene lasciata aperta una possibilità per il futuro, dal momento che più margini si creano in merito all'individuazione di un tributo, più si crea una situazione di tranquillità per il futuro.

Il Ministro CALDEROLI, esauriti gli emendamenti delle Regioni, passa all'esame di quelli proposti Comuni.

Ritiene che riconoscere il medesimo criterio di eliminare il vincolo di destinazione rispetto ai propri tributi possa essere una cosa che non determina alcun problema; precisa che il punto relativo alle funzioni fondamentali delle Province (articolo 10) è già stato trattato; suggerisce, pertanto, di stabilire una formulazione identica a quella dei Comuni, con la fattispecie diversa: «compartecipazioni erariali, tributi propri e fondo perequativo».



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Il **Presidente MELILLI** chiede di inserire il riferimento all'IRPEF, così come per i Comuni.

Il **Ministro CALDEROLI** osserva che la dizione «compartecipazione erariale», comprende anche l'IRPEF, essendo quest'ultimo un tributo erariale, altrimenti andrebbe scritto: «compartecipazione all'IRPEF o a tributi erariali»; i Comuni hanno già attribuita una compartecipazione e l'addizionale all'IRPEF.

Il **Presidente MELILLI** ricorda che anche le Province attualmente hanno una compartecipazione all'IRPEF, come i Comuni, seppur con entità diversa.

Il **Ministro CALDEROLI** ribadisce di averla aggiunta proprio per questo motivo. Osserva, inoltre, che se si intende ampliare il contesto, potrebbe essere utile indicare quale sia l'altro contributo erariale, ma ribadisce che la dizione «contributi erariali» è una formulazione ampia che comprende anche l'IRPEF.

Il **Presidente MELILLI** fa rilevare che attualmente esiste un sistema di tassazione che prevede una compartecipazione all'IRPEF per i Comuni, una per le Province e una addizionale IRPEF per i Comuni: e ciò costituisce la diversità rispetto all'addizionale. Rileva il dato politico, anche se non dirimente fino in fondo che si è registrata incertezza sulla scelta di procedere o meno alla determinazione delle tasse (immobili, non immobili, ecc.), ma osserva che la definizione delle tasse per tutti i livelli di governo, meno che per quello delle Province, obiettivamente mette l'UPI ' in difficoltà.

Il **Ministro CALDEROLI** ribadisce che si tratta della stessa, identica definizione utilizzata per i Comuni che dispongono in più delle addizionali che però le Province non hanno neppure oggi, ma il criterio rimane lo stesso.

Il **Presidente MELILLI** chiede conferma del fatto che alle Province sia attribuita la compartecipazione all'IRPEF.

Il **Ministro CALDEROLI** ribadisce che tale compartecipazione può essere prevista, ma non ritiene possibile la formulazione riferita all'IRPEF ed a contributi erariali. Ritiene che alle Province, considerato il tipo di compartecipazioni di cui già dispongono forse convergano le partecipazioni erariali che contengano ovviamente anche l'IRPEF.

Il **Presidente MELILLI** concorda con quanto dichiarato dal Ministro Calderoli, Fa presente, quindi, che si deve eliminare ogni riferimento all'automobile, ma non al bollo. Chiede se all'art.10, comma 1 lett. c rimanga la formulazione dizione: «... anche attraverso la razionalizzazione dell'imposizione fiscale relativa agli autoveicoli [...]».

Il **Ministro CALDEROLI** ritiene opportuno eliminare detto riferimento sia per i Comuni che per le Province in modo tale che una formulazione generica consenta, in occasione della adozione del decreti legislativi, di procedere di tutto il sistema.

Il **Presidente MELILLI** dichiara di condividere quanto proposto dal Ministro Calderoli e, quindi, che per le Province si indica solo la compartecipazione a tributi erariali, senza specificare



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

quali essi siano.

Il **Ministro CALDEROLI** dà lettura dell'emendamento al comma 1, lett. d dell'art.10 che propone di aggiungere alla fine la seguente frase: "Ivi compresi, per i Comuni, quelli relativi ai flussi turistici e alla mobilità urbana". Al riguardo, osserva che la ragione del mancato inserimento dell'aspetto relativo ai flussi turistici e alla mobilità urbana, con riferimento alle tasse di scopo, era dovuta al fatto che citare due particolari fattispecie potesse essere preclusivo di eventuali altre; precisa che quello indicato è il tipico tributo di scopo del Comune (la cosiddetta "tassa del turista").

Il **Presidente MELILLI** interpreta la preoccupazione dei Comuni che la formulazione dell'emendamento non consenta di collegare la mobilità al turismo. Suggerisce di trovare una formulazione che consenta ai sindaci di potere operare anche sul terreno del turismo.

Il **Presidente ERRANI** rileva, avendo ricoperto anche la carica di assessore al turismo, che la tassa di soggiorno sia sbagliata.

Il **Ministro CALDEROLI** chiarisce di aver inserito una formulazione che comprendeva il tributo di scopo, senza che si desse la facoltà di decidere di imporre una tassa per l'ingresso nelle città. Chiede di conoscere i motivi della proposta in relazione al più ampio tema della mobilità urbana.

Il **Presidente DOMENICI** osserva che, in effetti, la formulazione dell'emendamento non è esattamente la riproposizione della formulazione già presente nella precedente bozza; tuttavia, se la formulazione dovesse suscitare dei dubbi, fa presente che l'ANCI è disponibile a ripristinare la precedente versione che recitava: «[...] quali la realizzazione di opere pubbliche, ovvero a finanziare oneri derivanti da eventi particolari, quali flussi turistici e mobilità urbana».

Il **Ministro CALDEROLI** ritiene più corretta l'espressione appena formulata dal Presidente Domenici e propone, quindi, di adottarla.

Precisa, peraltro, che la versione proposta aveva l'obiettivo di ridurre il testo senza prevedere una divisione tra Province e Comuni e fare in modo che non si evidenziasse il livello di imposizione che si stava applicando. Fa presente che, con la correzione proposta, però, si torna alla versione con i due commi separati.

Il **Presidente DOMENICI** ritiene preferibile l'ipotesi del Ministro di ripristinare la precedente versione con la separazione delle due lettere dell'articolo 10, comma 1.

Il **Ministro CALDEROLI** illustra la complessità dell'articolo 11 che riguarda una questione che riteneva risolta dal chiarimento inserito nelle norme transitorie. Chiarisce che le autonomie locali stanno vivendo una difficoltà legata alla mancata definizione delle funzioni fondamentali; è necessario assumersi la responsabilità di definirle e dimensionarle, creando ovviamente un equilibrio tra le due parti.

Partendo dal periodo di transitorietà e dalla richiesta di garanzia avanzata dai Comuni, il Ministro dice di aver quantificato tali funzioni, in una fase transitoria, pur in maniera forfettaria e grossolana in 80% e 20%. Ritiene di non conoscere se tale percentuale sia inferiore o superiore rispetto a quanto verrà definito. Aggiunge che nel momento in cui si ipotizza una definizione





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

preventiva, vengono anche indicate le modalità con cui viene finanziato l'80% di funzioni fondamentali e il 20% di funzioni non fondamentali.

Ritiene che, una volta definite le modalità di finanziamento delle funzioni, non dovrebbe più sussistere il timore che le risorse siano ricondotte nel fondo perequativo e che sia torni ad una finanza derivata, seppure mascherata. Aggiunge che allo stato attuale si deve far conto su risorse pari complessivamente a 16 miliardi di euro (13 miliardi di euro più altri 3) che, però, non diventano fondo perequativo, da redistribuire poi da parte della Regione: infatti, una parte consiste nei tributi di compartecipazione, di autonomia impositiva dei Comuni e delle Province, e l'altra, quella del fondo perequativo, proviene dalla differenza tra la cifra di risorse in entrata e quelle in uscita.

Il **Presidente DOMENICI** suggerisce l'opportunità di esaminare entrambi i testi, in maniera tale da carpirne le differenze.

Il **Ministro CALDEROLI** dà lettura del testo: «...la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera c), destinati al finanziamento delle spese di Comuni e Province esclusi i contributi di cui all'articolo 14 e le entrate spettanti a Comuni e Province, ai sensi dell'articolo 10, tenendo conto dei principi previsti dal comma 2, lettera c)...».

Precisa, quindi, che il fondo proviene, appunto, dalla differenza tra la dimensione del trasferimento complessivo e le entrate di autonomia impositiva di Comuni e Province.

Aggiunge che il rischio è insito nell'eventuale disaccordo sulla suddivisione ipotizzata in 80% e 20%, indicazione peraltro necessaria, ma auspica che le funzioni fondamentali vengano così equilibrate anche nel Codice delle Autonomie.

Chiede, in conclusione, se vi siano eccezioni sull'articolo 11, relativo alla suddivisione delle funzioni in 80% e 20%.

Il **Presidente MELILLI** osserva che l'articolo non contiene la suddivisione in 80% e 20%.

Il **Ministro CALDEROLI** chiarisce che la suddivisione in 80% e 20% deriva dal fatto che si provvede alla definizione delle funzioni.

Il **Presidente MELILLI** ribadisce che l'articolo 11 è una norma a regime, mentre il principio dell'80%-20% rappresenta una norma transitoria.

Il **Ministro CALDEROLI** ribadisce che il concetto espresso nell'articolo 11 discende da quel principio: se si parte dal presupposto che tutte le funzioni sono fondamentali, l'intero sistema non regge; se, invece, si parte dal concetto inserito nella norma transitoria, il sistema regge. Ritiene di poter affermare con certezza che il Codice delle Autonomie prevederà che l'80% delle funzioni siano fondamentali e il restante 20% non lo saranno; ciò può essere stabilito nella fase transitoria per fissare un punto di partenza. Auspica che il legislatore sia così saggio da proseguire in tal senso mantenendo una reale corrispondenza tra le funzioni fondamentali.

Il **Presidente DOMENICI** chiede se l'emendamento all'articolo 11 viene accolto.

Il **Ministro CALDEROLI** concorda e passa all'esame dell'articolo 18 che riguarda un



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

tema molto delicato: Comuni e Province richiedono un punto di partenza di tranquillità, riferito al bilancio complessivo. Afferma che il bilancio complessivo contempla una quota regionale, obbligatoria e per scelta politica, oltre a quella di autonomia impositiva e trasferimenti erariali, e una quota dei contributi europei, che certamente non rientrano nella disponibilità dello Stato membro.

Sostiene che nel periodo transitorio sono garantite tutte le risorse, fatte salve le decisioni dei soggetti diversi dallo Stato, ovvero Regioni e Comunità europea; all'interno delle quote regionali, poi, esistono fondi erogati dalle Regioni, ma in termini che non potrebbero essere differenti.

Il Presidente DOMENICI chiede che le parole «e con esclusione dei fondi erogati dalle stesse Regioni agli Enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea» siano soppresse (art.18, comma 1, lett. b, numero 2).

Il Ministro CALDEROLI sostiene che compete alle Regioni dare tale significato, attesa la loro autonomia in materia legislativa; se la Regione decide in maniera diversa rispetto al passato, modifica sostanzialmente i trasferimenti da effettuare.

Il Presidente MELILLI chiarisce la norma fotografa l'esistente e consente di garantire a Comuni e Province il plafond dell'esistente nell'esatto istante in cui si quantificano i fondi. Ricorda che la legge Bassanini ha stabilito che il Ministero dell'economia e delle finanze trasferisca alle Province le risorse per la realizzazione delle strade, in base ad un accordo stipulato con le Regioni: se dalla fotografia dell'esistente alle Province italiane vengono tolti 2 miliardi di euro destinati alle strade, la situazione viene modificata in ribasso. Evidenzia l'opportunità di lasciare la fotografia originaria dell'esistente proprio come elemento di tutela.

Afferma che se le Regioni dovessero decidere che le strade non vengono realizzate dalla Provincia ma dal Comune, è chiaro che il discorso muta, ma evidenzia come, nel momento in cui inizia il processo, non si possa sottrarre dall'elencazione dei fondi a disposizione una parte rilevante e utile anche alla definizione del tributo.

Il Presidente ERRANI, a maggior chiarimento della questione, porta un esempio verificatosi nella Regione Emilia Romagna.

Afferma che le province sostengono che la fotografia originaria dell'esistente deve restare tale: ebbene, la Regione Emilia-Romagna, nei trasferimenti destinati alle Province per la realizzazione delle strade, aveva già programmato un piano triennale per il quale, nonostante la riduzione delle risorse, ha dovuto provvedere alla relativa copertura. Dichiara dunque di condividere il concetto avanzato dall'UPI, se però applicato anche alle Regioni: non sarebbe giusto, infatti, garantire la spesa storica in tale condizioni.

Sostiene che fotografare significa, appunto, fare una foto, ma nell'articolo in esame si dice un'altra cosa: «fatta salva l'autonomia delle Regioni, il finanziamento [...] di Comuni e Province è riferito alla fase di avvio [...] così come indicato nei certificati [...]».

In conclusione, senza alcun intento polemico ma solo ai fini di una maggiore comprensione della questione, chiede se in un prossimo futuro, attraverso il meccanismo del conteggio dei costi standard che riguardano le Regioni, si evinca l'eventuale riduzione delle spese; e se, in tal caso, le Province potranno ricorrere agli indici ISTAT.

Il Presidente MELILLI fa presente che, come ricostruito dal Ministro Calderoli, la lettera



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

b) specifica che: «...le spese riconducibili all'esercizio di funzioni fondamentali in un periodo di tempo pari a cinque anni, fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno standard». Sostiene che nel momento in cui si sposta il tema dalla fotografia dell'esistente al divenire del costo standard, è chiaro che il meccanismo va rivisto perchè muta il meccanismo perequativo.

Il Ministro CALDEROLI afferma che il Presidente Errani ha evidenziato un'ipotesi che si può sottoporre a verifica. Sottolinea che, ove venisse aggiunto il periodo: «fatta salva l'autonomia delle Regioni», nel caso in cui un eventuale riduzione venisse dall'alto, le Regioni si troverebbero a dover garantire a terzi risorse non dipendenti dalla propria autonomia e che potrebbero modificare proprio in virtù di questa.

Il Presidente MELILLI chiarisce che la realizzazione di strade è frutto di un accordo comune stipulato tra Provincia, Regione e Ministero dell'economia e delle finanze, in base al quale la Regione definisce la programmazione e il Ministero dell'economia e delle finanze eroga i finanziamenti che nessuno può ridurre.

L'Assessore COLOZZI ritiene accettabile il secondo punto, precisando che non deve essere soppressa la formulazione «e con esclusione dei fondi erogati dalle stesse Regioni agli Enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea» in quanto ciò significherebbe fiscalizzare anche i fondi regionali e europei, ma questo non è possibile, anche perché i fondi europei non sono fondi garantiti strutturali, né tantomeno quelli regionali. Sostiene che il vero nodo da sciogliere sarà calibrare le risorse assegnate per le competenze legislative con quelle assegnate alla competenza amministrativa (ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione).

Inoltre, a scanso di equivoci, anche perché potrebbe apparire in contrasto il primo punto con il secondo, propone di aggiungere all'inizio del secondo punto quanto segue: «fermo restando quanto riferito al punto 1, fatta salva l'autorità [...]».

In conclusione, propone di mantenere il testo esistente senza modifiche con un riferimento di connessione al primo; diversamente, se non viene precisato il loro coordinamento, è necessario che uno dei due sia soppresso.

Il Ministro CALDEROLI dichiara di avere compreso bene il problema, ma comunque dovrà porre all'esame del Consiglio dei Ministri il giorno dopo. Quindi, ritiene che la questione sia riconosciuta legittima rispetto alle parti; occorre predisporre una formulazione adeguata, evitando errori. Precisa che, nell'emendamento originario non vengono garantiti i trasferimenti obbligatori, mentre in quello proposto, come emendamento, si esclude la possibilità di un intervento dall'alto che non è nella disponibilità della Regione.

Il Presidente MELILLI chiarisce che si sta parlando di una cifra che oscilla fra gli 8 e i 9 miliardi di euro, come momento di partenza; se tale momento viene diminuito di tale cifra, la fiscalità a favore delle Province, e soprattutto dei Comuni, avrà un valore nettamente inferiore.

Il Ministro CALDEROLI ribadisce che intende garantire i trasferimenti obbligatori, che comunque devono essere trasferiti alle Province, ma anche di voler garantire le Regioni nel caso in cui dovessero arrivare dallo Stato disposizioni, che ovviamente non appartengono alla loro titolarità e, quindi, non rientrano nel campo della propria autonomia, tali da obbligarle a modificare la propria programmazione.



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*
CONFERENZA UNIFICATA

Il **Ministro FITTO** si riserva di approfondire il problema tenendo presente le considerazioni espresse e le diverse posizioni emerse. Afferma che è un tema che sicuramente troverà nel Consiglio dei Ministri elementi di riflessione.

Il **Ministro CALDEROLI** ritiene che ai tecnici delle rispettive parti basterà una giornata di lavoro per definire la questione; suggerisce, pertanto, di assegnare ad un gruppo ristretto di lavoro il compito di individuare una possibile soluzione.

Rivolgendosi al Presidente Errani, chiede chiarimenti in ordine alla situazione delle Regioni a Statuto speciale e alla richiesta di prevedere uno specifico Capo riferito solo ad esse, per non far sorgere equivoci, aggiungendo che era stato espunto il termine «ordinarie» proprio per questo.

Aggiunge alcune considerazioni rispetto alle preoccupazioni manifestate, specificando che potrebbero sorgere dei problemi rispetto alla costituzionalità del provvedimento, se non dovesse essere ben chiara la separazione.

Il **Presidente ERRANI** precisa che si tratta solo di trovare la forma tecnica più efficace. Sostiene che nella formulazione legislativa corrente quando si dice solo «Regioni», laddove è stata espunta la parola «ordinarie» su proposta delle Regioni, si intendono anche le Regioni a Statuto speciale. Per definire una volta per tutte la questione, propone di inserire un nuovo capo, Capo IX, avente titolo «Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a Statuto speciale», titolo desunto dall'articolo 20; dopodiché, si potrebbe inserire per l'articolo 21 come Capo X.

Ritiene che, in tale modo, nessuno potrebbe più attribuire diverse interpretazioni alla norma in questione.

Il **Ministro CALDEROLI** chiarisce che il problema deriva dal fatto avere introdotto il riferimento alle accise anche per le Regioni a Statuto ordinario nell'ambito dell'articolo 20, Capo X, diversamente da quanto stabilito nella versione precedente.

Il **Presidente ERRANI** ribadisce che si tratta solo di una precisazione formale.

Il **Ministro CALDEROLI** non ritiene che possa sussistere un vizio di incostituzionalità. Inoltre, rispetto all'integrazione al testo proposto, ritiene che l'unica richiesta che non può essere accolta è che qualche soggetto, nell'ambito del sistema, possa sottrarsi all'abbandono del criterio della spesa storica per fare riferimento ai costi standard, elemento non presente nel testo proposto dalle Regioni. Aggiunge che la prima versione, dalla quale è scaturito l'articolo 20, includeva principi che devono valere per tutti.

Il **Presidente ERRANI**, pur comprendendo il criterio evidenziato dal Ministro, ritiene che il problema sia oggettivo.

Il **Ministro CALDEROLI** assicura che porterà la proposta regionale all'esame del Consiglio dei Ministri per le valutazioni del caso.

Il **Presidente ERRANI** non essendo presente alcun rappresentante delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, ritiene di dovere consigliare comunque, maggior



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

prudenza nel momento applicativo dell'articolo 20 tenuto conto delle sensibilità di dette Regioni.

Il **Ministro CALDEROLI** informa di aver incontrato i rappresentanti di tutte le Regioni e delle Province autonome e di avere acquisito le loro richieste, in parte anche recepite. Sottolinea che si tratti di un ente dotato di particolare autonomia o meno, il diritto allo spreco non può esistere per nessuno; in tal senso, le Regioni a Statuto speciale non hanno diritto a comportamenti differenti rispetto alla responsabilità della gestione della cosa pubblica.

L'**Assessore COLOZZI** ribadisce che le Regioni hanno trovato un punto di unità sulla proposta: le Regioni a Statuto speciale sono interessate dall'articolo 20. Ben sapendo che esistono situazioni molto differenziate tra i vari Statuti, le Regioni hanno concordato i due punti (la perequazione e la solidarietà) dai quali nessuno può considerarsi estraneo e in questo sta il significato dell'articolo 20.

Afferma che le Regioni si sono fermate a questo punto, anche perché individuare principi da valere per tutti, senza alcuna obiezione, è cosa assai complessa. Sostiene che affermare la possibilità per un Ente di istituire tributi è superfluo, dal momento che la potestà già esiste; invece, uno dei principi fondamentali che le Regioni hanno riconosciuto riguarda il superamento graduale del criterio della spesa storica, ma, se il Governo intende farlo valere come principio generale, deve essere chiaro che deve seguire il percorso stabilito dai rispettivi Statuti.

Il **Ministro CALDEROLI** afferma di andare in Consiglio dei Ministri con l'emendamento proposto dalle Regioni con la personale convinzione della necessità del superamento della spesa storica. Precisa che, comunque, di avere bisogno di ulteriori specifici elementi rispetto alla fattispecie considerata.

Il **Ministro FITTO** sospende momentaneamente i lavori per individuare una soluzione al riguardo.

(La seduta, sospesa alle ore 22,43, riprende alle ore 22,47)

Il **Ministro FITTO** annuncia la ripresa dei lavori della Conferenza.

Il **Ministro CALDEROLI** assicura che riferirà al Consiglio dei Ministri in ordine alla proposta presentata sulla quale si sta ancora cercando un punto di convergenza.

Il **Ministro FITTO** ringrazia i tecnici per il lavoro svolto, comunicando che il Consiglio dei Ministri valuterà la questione rimasta in sospeso.

Pertanto, la **Conferenza Unificata**

- **ESPRIME PARERE** nei termini di cui in premessa, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. a), n. 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sul disegno di legge recante: "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega in materia di federalismo fiscale", approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 settembre 2008, trasmesso, con nota n. 4354



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

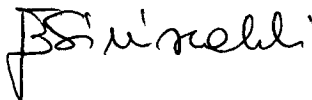
CONFERENZA UNIFICATA

**DAGL/ 51002/10.3.77 dell'11 settembre 2008, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi nella formulazione predisposta dagli Uffici dei Ministri delle riforme per il federalismo e per la semplificazione normativa (allegato A) e con l'accoglimento degli ulteriori emendamenti, come indicato nelle premesse, contenuti nei documenti che, allegati B, C, D ed E, al presente atto, ne costituiscono parte integrante.
(All.1)**

Il Ministro FITTO dichiara chiusa la seduta alle ore 22,48.

IL SEGRETARIO

Dott.ssa Ermenegilda SINISCALCHI



IL PRESIDENTE

On.le dott. Raffaele FITTO





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

DISTINTA DEGLI ALLEGATI

Punto 1

- AII.1A** Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
- AII.2A** Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
- AII.3A** Documento ed emendamenti dell'ANCI e dell'UPI
- AII.4A** Documento UNCEM
- AII.1** Atto rep. n. 82/CU del 02/10/2008