

NOTA DI LETTURA DELLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE
"ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE. DELEGA AL
GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE"

31 luglio 2008

CAPO I
Contenuti e regole di coordinamento finanziario

ART.1

(Ambito di intervento)

Tale disposizione delimita l'intervento del ddl all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e a tal fine intende dettare i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, disciplinare l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo, l'uso delle risorse aggiuntive e l'attribuzione del patrimonio.

Individua quale obiettivo principale il superamento graduale della spesa storica al fine di realizzare un assetto fiscale e finanziario che responsabilizzi i singoli livelli istituzionali, nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale.

ART.2

(Oggetto e finalità)

L'articolo 2 prevede che i decreti legislativi siano adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con il Ministro dell'interno, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

La disposizione elenca le finalità e alcuni principi e criteri direttivi generali a cui i decreti legislativi dovranno attenersi, in particolare si evidenziano i seguenti:

- a) il principio di territorialità, ossia attribuzione di risorse autonome a regioni ed enti locali, in relazione alle rispettive competenze;
- b) superamento della spesa storica, attraverso la determinazione del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma II, let. m) e delle funzioni fondamentali let. p); e attraverso la perequazione delle differenze di capacità fiscale per le altre funzioni;
- c) esclusione di doppia imposizione sulla medesima base imponibile;
- d) tendenziale correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio per favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa;
- e) principio di flessibilità e di manovrabilità fiscale attuato attraverso la previsione di un paniere di tributi e compartecipazioni su cui gli enti possano esercitare una certa autonomia e responsabilmente adattare la base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme su tutto il territorio nazionale al fine di finanziare, attivando le proprie potenzialità, le spese non riconducibili ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali;

- f) l'autonomia impositiva delle regioni si esplica nella possibilità di istituire tributi propri regionali e locali, per questi ultimi determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che gli enti locali possono applicare; istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- g) principio di premialità dei comportamenti virtuosi nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari;
- h) principio di efficienza nell'accertamento e riscossione fiscale attraverso strumenti che assicurino l'accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo e l'accesso diretto alle anagrafi utili alle attività di gestione tributaria;
- i) principio di corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle risorse umane e strumentali, anche in relazione ai profili contrattuali.

ART. 3

(Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica)
Viene istituita una sede tecnica composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali con il compito di concorrere alla stesura dei decreti legislativi e in seguito quale luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e per il supporto al riordino della finanza territoriale e per l'indicazione di criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo, nonché sino alla riforma del Senato assicura la congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard delle spese regionali e la verifica delle relazioni finanziarie fra i vari soggetti, proponendo eventuali correzioni.

CAPO II RAPPORTI FINANZIARI STATO- REGIONI

Art.4

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni a statuto ordinario e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)

La disposizione detta i criteri per la disciplina dei tributi e delle entrate delle regioni finalizzate a finanziarie le funzioni nelle materie concorrenti e residuali.

I tributi sono classificati in: tributi propri derivati, in quanto disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle regioni; tributi propri, istituiti dalle regioni su basi imponibili non assoggettati ad imposizione erariale; aliquote riservate alle regioni su basi imponibili dei tributi erariali.

Le regioni possono modificare con propria legge le modalità di computo della base imponibile di una parte rilevante sia dei tributi propri derivati che delle aliquote; possono modificare nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale; possono disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, speciali agevolazioni.

Le modalità di ripartizione dei tributi e delle compartecipazioni assegnate avviene in conformità al principio di territorialità, ossia i tributi dovranno tener conto ad esempio del luogo di consumo per quelli aventi quale presupposto i consumi, della localizzazione dei cespiti per quelli basati sul patrimonio, della residenza del percettore o del luogo di produzione del reddito per quelli riferiti al reddito.

Art.5

(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)

Tale disposizione classifica le spese connesse alle competenze legislative regionali da finanziare e le distingue in:

a)spese rientranti nel vincolo della let. m), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione, in cui rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione; b) altre spese; c) spese finanziate con i contributi speciali , con i finanziamenti dell'Ue e con i cofinanziamenti statali di cui al quinto comma dell'art.119.

L'ammontare delle spese di cui alla let.a) è calcolato nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni, da erogarsi in condizione di efficienza e appropriatezza. Per quanto riguarda la spesa per il TPL nella quantificazione del finanziamento si deve far riferimento ai costi standard e ad un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale.

Queste spese sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniforme, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della compartecipazione regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo da garantire un finanziamento integrale in ciascuna Regione; in via transitoria tali spese sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP.

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinate al finanziamento di tali spese sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento in almeno tre Regioni; qualora il gettito sia insufficiente concorre la perequazione.

Le altre spese di cui alla let. b) sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo. In particolare tali spese sono finanziate dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF che sia tale da compensare integralmente l'importo complessivo attualmente trasferito dallo Stato alle regioni per queste spese.

La disposizione si conclude con la previsione della soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla let.a) e let. b).

Art.6

(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni)

La disposizione prevede l'istituzione di un fondo perequativo a favore delle regioni con minor capacità fiscale, alimentato dai gettiti prodotti nelle singole regioni dalla compartecipazione

regionale all'IVA e con quote dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Le risorse del fondo devono finanziare: 1. la differenza fra il fabbisogno necessario a coprire le spese relative ai livelli essenziali, calcolate in base ai costi standard,, e il gettito regionale dei tributi che le finanziano; 2. le esigenze finanziarie derivanti dalla copertura delle altre spese, determinate in base ai seguenti criteri: le regioni con maggior capacità fiscale, ossia quelle in cui il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante non accedono al fondo; le regioni con minor capacità fiscale, quindi con gettito inferiore, partecipano alla ripartizione del fondo alimentato dal gettito prodotto nelle altre regioni.

Art.7

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni)

La disposizione stabilisce che i decreti legislativi nel trasferimento di funzioni statali alle regioni nelle materie della competenza legislativa concorrente ed esclusiva dovranno: sopprimere i relativi stanziamenti dal bilancio statale, ridurre le aliquote dei tributi erariali, prevedere il corrispondente aumento dei tributi propri derivati, prevedere l'aumento dell'aliquota di compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e della compartecipazione IRPEF ai fini della perequazione ed infine definire le modalità per la verifica della congruità dei tributi utilizzati per calcolare il fabbisogno standard.

CAPO III

LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Art.8

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni dei Comuni, Province e Città metropolitane)

La disposizione stabilisce che le modalità per il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in base alla capacità fiscale e alla spesa standard ed è assicurato da tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo.

Eventuali trasferimenti di funzioni ai sensi dell'articolo 118 dovranno garantire l'integrale finanziamento.

Art.9

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali)

La disposizione stabilisce che la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, definendo gli elementi essenziali del tributo e stabilisce le aliquote valide su tutto il territorio nazionale. Sino all'istituzione delle Città metropolitane solo per i Comuni con più di 800 mila abitanti, è assicurato il finanziamento in modo da garantire una più ampia autonomia di entrata e di spesa in relazione alla complessità

delle funzioni. Le Regioni possono istituire tributi comunali e provinciali specificando gli ambiti di autonomia degli enti locali.

Rispetto ai tributi propri previsti da leggi statali e regionali gli enti locali possono modificare le aliquote e introdurre agevolazioni, sempre entro i limiti fissati dalle stesse leggi.

Infine possono fissare tariffe per prestazioni e servizi offerti nell'ambito delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza.

Art.10

(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)

La disposizione prevede che nel bilancio delle Regioni sono istituiti due fondi, uno a favore dei Comuni, con distinte indicazioni per i Comuni con più di 800 mila abitanti, l'altro per le Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni amministrative di competenza regionale già svolte da Comuni e Province alla data di entrata in vigore della presente legge pari all'importo dei fondi alla medesima data presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale esclusi i contributi speciali ex art.119, quinto comma.

Si prevede che la ripartizione fondo perequativo fra i singoli enti avviene in base ad un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza fra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie; indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore per il finanziamento della spesa in conto capitale.

Le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard e la spesa corrente è standardizzata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta in base all'ampiezza demografica, alle caratteristiche sociali.

La disposizione infine stabilisce che le Regioni sulla base di accordi in Conferenza unificata e previa acquisizione del parere in Consiglio delle autonomie locali, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato per la perequazione, possono correggere le valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

CAPO IV

INTERVENTI SPECIALI

Art.11

(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)

La disposizione regola le modalità e le finalità dell'intervento statale a carattere speciale.

Si evidenzia la norma di chiusura secondo cui gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi contemporaneamente alla creazione di un fondo specifico.

CAPO V

COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Art.12

(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

La disposizione enuncia alcuni principi generali a cui dovranno attenersi i decreti. In particolare, si evidenzia che in riferimento agli enti locali si richiama il rispetto degli obiettivi dei conti consuntivi, sia in termini di competenza che di cassa; per quanto riguarda le regioni il rispetto dell'obiettivo sui saldi di finanza pubblica, regioni che possono adattare le regole della legge statale, previa concertazione con gli enti locali nella regione, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in considerazione delle diversità regionali.

Inoltre, la previsione di un sistema premiante e sanzionatorio.

CAPO VI

PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Art.13

(Patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni)

Si prevede l'assegnazione a ciascun livello di governo di distinte tipologie di beni a seconda delle caratteristiche dell'ente; l'attribuzione di beni immobili sulla base del principio di territorialità e l'individuazione di beni a rilevanza nazionale non trasferibili.

CAPO VII

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art.14

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni)

Si prevede in particolare che le modalità di finanziamento delle spese relative ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali degli enti locali, come disciplinate nell'articolo 6, avverrà a partire dalla effettiva quantificazione finanziaria secondo un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile
Per le altre spese il superamento della spesa storica a favore delle capacità fiscali deve avvenire in tre anni.

Art.15

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali)

La disposizione si limita a dire che il superamento della spesa storica avviene in un periodo di tempo sostenibile.

Art.16

(Principi e criteri direttivi relativi al sistema gestionale dei tributi e delle partecipazioni)

Si prevedono collaborazione fra agenzie regionali delle entrate e regioni finalizzati a configurare centri di servizi regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e locali, nonché collaborazioni con regioni ed enti locali per la lotta all'evasione fiscale.

Art.17

(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome)

La disposizione prevede in via generale il concorso delle regioni speciali al sistema di perequazione. Rimane ferma la specificità e la competenza esclusiva delle norme di attuazione.