

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma 5 febbraio 2009

FEDERALISMO FISCALE

Dr. Costantino Pugliese

Il Consiglio dei Ministri, in data 03 ottobre 2008, ha approvato il disegno di legge delega: “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”, conseguentemente presentato al Senato della Repubblica, atto S.1117, ed approvato con modificazioni il 22 gennaio 2009, ed, infine, trasmesso alla Camera dei Deputati il 23 gennaio 2009, atto C. 2105.

Il precedente atto S.1117 ha assorbito anche due disegni di legge: il primo S.316 promosso dal Consiglio Regionale della Lombardia ed il secondo S.1253 d’iniziativa dell’opposizione.

Il D.D.L. così approvato dal Senato costituisce una fase rilevante per l’attuazione del nuovo art.119 della Costituzione, con il contributo determinante dell’opposizione parlamentare nelle modificazioni apportate all’originario testo del D.D.L.

In ogni caso, il D.D.L. è stato esaminato, prima dell’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, sia con le Autonomie Locali che in sede di Conferenza Unificata del 02-10-2008, ed inoltre a novembre sono state svolte, presso il Senato, audizioni rilevanti quali quella della Banca d’Italia del 18-11-2008.

Il testo del disegno di legge è costituito da 27 articoli e riguarda materie, diritti e competenze di diversi livelli di governo, che sono preposti ad assicurare i livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni sociali.

Si prevede che l’esame e la conseguente approvazione di tale disegno di legge dovrebbe concludersi entro la metà del prossimo mese di marzo, salvo ulteriori modifiche che ne farebbero rinviare l’approvazione definitiva.

Preliminarmente occorre precisare che nel corso dell’esame al Senato, il Ministro dell’Economia, Giulio Tremonti, ha comunque dichiarato che la complessità della delega rende impossibile una stima ex ante dell’impatto del federalismo fiscale, così come disciplinato, sulla finanza pubblica, e che soltanto con i singoli decreti legislativi di attuazione di tale legge delega si potranno valutare i relativi effetti finanziari.

Elementi fondamentali della riforma

- Gradualità dell’entrata a regime di tale riforma in quanto occorreranno 5 anni dall’entrata in vigore dell’ultimo dei decreti legislativi attuativi della riforma stessa, fermo restando che il Governo ha ventiquattro mesi dall’entrata in vigore della legge in esame per emanare tali decreti legislativi (art. 2).
- Gradualità per tutti i livelli istituzionali nel superamento del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di sanità, assistenza e istruzione in quanto saranno remunerato a costi standard, con copertura finanziaria derivante da imposte regionali, compartecipazione a IRPEF, IVA, quote del fondo perequativo nonché dall’IRAP fino a quando quest’ultima non sarà sostituita da altri tributi.
- Tutela dei LEPS, vale a dire i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali e non soltanto più della sanità, assistenza e istruzione (LEA), che sono integralmente finanziati e garantiti.
- Premi per gli enti virtuosi (art. 16), che possono essere esclusi dal divieto di assunzione del personale, mentre si dispone l’ineleggibilità automatica per gli amministratori che hanno causato il dissesto finanziario dell’ente.
- Perequazione infrastrutturale (art. 21), in sede di prima applicazione, è prevista una ricognizione degli interventi infrastrutturali da compiere per migliorare e ridurre

l'inadeguatezza di strade, rete idrica, elettrica, trasporto e distribuzione del gas nonché porti ed aeroporti.

- Processo di attuazione partecipata della riforma con:
 - 1) istituzione, (art. 3) di una apposita **Commissione Bicamerale**, costituita da 15 senatori e 15 deputati, incaricata di verificare l'attuazione della riforma riferendo ogni 6 mesi alle Camere, che cesserà le sue funzioni alla fine della fase transitoria;
 - 2) tale Commissione Bicamerale è **supportata da un Comitato interno** costituito da 6 rappresentanti delle Regioni, 2 delle Province e 4 dei Comuni;
 - 3) istituzione della **Commissione Paritetica** (art. 4) presso il Ministero dell'Economia, al fine di collaborare con il Governo per la redazione dei decreti legislativi attuativi, che è costituita da 30 componenti, di cui 15 rappresentanti tecnici statali e 15 rappresentanti tecnici degli enti territoriali, e che trasmette informazioni alle Camere su loro richiesta.
 - 4) istituzione anche della **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** (art. 5) da insediarsi all'interno della Conferenza Unificata con rappresentanti statali e locali per verificare i flussi finanziari perequativi e che, congiuntamente alla suddetta Commissione Paritetica, costituiscono ed alimentano una banca dati occorrente per determinare gli indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi necessari per definire i costi, i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio.
- Il fondo perequativo statale (art. 9) è finalizzato a sostenere le Regioni, che hanno un minore gettito fiscale, dovendo assicurare la copertura totale delle spese per sostenere i fabbisogni standard dei livelli essenziali delle prestazioni. Tale fondo è alimentato dal gettito di ogni Regione dalla compartecipazione all'IVA e da una quota del gettito derivante dall'addizionale regionale all'IRPEF ed, inoltre, non vi è vincolo di destinazione nell'assegnazione di tali quote del fondo.
- La fiscalità di sviluppo (art. 15) è prevista in favore di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni con la manovra finanziaria statale annuale, in conformità con la normativa comunitaria, mediante contributi speciali derivanti dal bilancio statale con vincolo di destinazione, con finanziamenti europei (FAS e FSE) e, questi ultimi non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato. Tali interventi speciali, in attuazione dell'art. 119, comma 5, della Costituzione sono adottati in particolare in favore dei territori montani e per le isole minori nonché per specifiche realtà territoriali, tenendo conto della realtà socio-economica, del deficit infrastrutturale, dei diritti della persona, della collocazione geografica degli enti, della loro prossimità con altri Stati o con Regioni a statuto speciale.
- **Regioni e relative spese sono disciplinate con decreti legislativi di cui agli artt. 7 e 10**, che già dettano i relativi principi e criteri direttivi in quanto le stesse Regioni finanzieranno le proprie spese, derivanti dall'esercizio delle funzioni rientranti nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente, con compartecipazioni alle imposte erariali e con i tributi delle Regioni stesse. Per tributi regionali si intendono:
 - 1) tributi propri derivati, istituiti con legge statale, il cui gettito è attribuito alle Regioni;
 - 2) aliquote riservate su basi imponibili dei tributi statali;
 - 3) tributi propri istituiti con legge regionale, soltanto per le ipotesi limitate di tributi propri regionali aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali,

vale a dire riguardanti basi imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale.

Il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, come sopra specificati ai numeri 1) e 2) , sono senza vincolo di destinazione.

Inoltre, le Regioni, con propria legge, limitatamente ai tributi propri derivati ed alle aliquote riservate alle Regioni stesse, sopra già contrassegnati dai numeri 1) e 2) possono:

- modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale;
- disporre, altresì, esenzioni, detrazioni e deduzioni nel rispetto della normativa comunitaria.

Modalità di attribuzione alle Regioni del gettito di tali tributi di cui ai numeri 1) e 2) sono definite **in conformità al principio di territorialità** , vale a dire del luogo di consumo per i tributi aventi quale presupposto i consumi, del luogo di prestazione del lavoro per i tributi basati sulla produzione e di altre localizzazioni.

Per il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni nelle materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale con i relativi decreti legislativi sono adottati i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato;
- b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento dei tributi propri derivati e dell'aliquota della compartecipazione all'IVA, destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante oppure della compartecipazione all'IRPEF;
- c) definizione delle modalità con cui si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard di cui all'art.8, sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

Tributi locali di scopo sono disciplinati dagli artt. 12 e 14, per cui i Comuni possono istituire uno od anche più tributi propri di scopo al fine di assicurare il finanziamento di opere pubbliche ed anche le Province e le Città Metropolitane possono istituire tributi di scopo per finanziare specifiche finalità istituzionali.

Sono previste forme premiali per favorire unioni o fusioni tra Comuni anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali. Infine, le funzioni fondamentali dei Comuni sono finanziate da una o più fonti di gettito quali la compartecipazione all'IVA, all'IRPEF, mentre le funzioni fondamentali delle Province sono finanziate prioritariamente dal gettito derivante dai tributi connessi al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale. **Per una lettura sinottica delle funzioni fondamentali si rinvia alla tabella allegata.**

Considerazioni conclusive

Il D.D.L., pur modificabile, presenta alcune incongruenze, anche in relazione al nuovo art.119 della Costituzione, tenendo conto dell'esigenza di distinguere, anche in base all'art.23 della Costituzione, l'autonomia finanziaria dall'autonomia impositiva.

Prima della riforma dell'art.119 Cost. anche l'autonomia finanziaria era disciplinata dalle leggi dello Stato, invece, dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione l'autonomia finanziaria si sostanzia nell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e che le

risorse proprie degli enti locali e delle Regioni devono finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Tali risorse proprie sono costituite da tributi propri, oltre che da entrate e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio.

Tuttavia, per istituire i tributi propri da parte degli enti locali e delle Regioni, pur non apparendo essenziale la legge statale, è sempre comunque necessario che l'istituzione di un nuovo tributo proprio sia in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, comma 2, Cost.) ne consegue, pertanto, che occorre necessariamente l'approvazione di una legge statale, che ne assicuri l'armonia con la Costituzione e con i principi della finanza pubblica e del sistema tributario italiano.

Inoltre, mentre le Regioni dispongono di potere legislativo, appare discutibile che Comuni, Province e Città Metropolitane possano istituire tributi propri quali i tributi propri di scopo, in base agli artt. 12 e 14 del D.D.L.

A tal proposito, per una valutazione ponderata del D.D.L. sul federalismo fiscale occorre tenere presente la sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2004, che ribadisce l'indispensabilità di una preventiva legge statale di coordinamento della finanza pubblica, complessivamente intesa, al fine di poter introdurre una riforma del sistema della finanza locale, vale a dire che ne verifichi preventivamente anche la sostenibilità del nuovo sistema della finanza locale.

Pertanto, ad esempio non appare sufficiente il generico riferimento alla compartecipazione degli enti locali al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio come prevede anche il D.D.L., che determinerà squilibri tra le Regioni, non essendo per ciò stesso finanziariamente compatibile la semplice previsione del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

L'ASSETTO DELLA FUTURA ITALIA FEDERALE

Regioni	Province*	Comuni*	Città metropolitane
Funzioni			
Fondamentali: sanità, assistenza istruzione e tutti gli altri livelli essenziali delle prestazioni (Lep) sui diritti civili e sociali calcolati a costi standard Non fondamentali: tutte le altre tranne trasporto pubblico locale che si pone a metà strada	Fondamentali: Il 70% delle funzioni di amministrazione, gestione e controllo; istruzione pubblica; trasporti; gestione del territorio; tute la ambientale; servizi del mercato del lavoro Non fondamentali: Tutte le altre	Fondamentali: il 70% delle funzioni di amministrazione, gestione e controllo; polizia locale; istruzione pubblica; viabilità e trasporti; gestione del territorio e dell'ambiente; settore sociale. Non fondamentali: Tutte le altre	Fondamentali: pianificazione del territorio e delle reti infrastrutturali; strutturazione dei sistemi coordinati di gestione di servizi pubblici; promozione e coordinamento di sviluppo economico e sociale
Risorse			
Entrate proprie			
Per le funzioni fondamentali: Irap (da sostituire) e altri tributi regionali; riserva di aliquota o addizionale Irpef; compartecipazione Iva Per quelle non fondamentali: tributi propri e addizionale Irpef	Per le spese essenziali: tributi propri; tributi collegati al trasporto su gomma; compartecipazione a un'imposta erariale; una o più tasse di scopo Per quelle non essenziali: tributi propri e compartecipazioni a tributi regionali e perequazione	Per le spese essenziali: tributi propri; compartecipazione Iva e Irpef; imposizione immobiliare (no Ici sulla prima casa), una o più tasse di scopo Per quelle non essenziali: tributi propri e e compartecipazioni a tributi regionali	Per le funzioni fondamentali: Tributi propri aggiuntivi rispetto a quelli dei Comuni
Perequazione statale**			
Per le funzioni fondamentali: perequazione al 100% sui costi standard Per quelle non fondamentali: perequazione sulle capacità fiscali (e dunque parziale)	Per le spese essenziali: perequazione al 100% sul fabbisogno standard Per quelle non essenziali: perequazione e sulle capacità fiscali (e dunque parziale)	Per le spese essenziali: perequazione al 100% sul fabbisogno standard Per quelle non essenziali: perequazione e sulle capacità fiscali (e dunque parziale)	Per le funzioni fondamentali: perequazione al 100% sui fabbisogni standard

(*) Il Ddl considera essenziale l'80% delle spese attuali di Comuni e Province e non essenziale il restante 20%

(**) I fondi perequativi di Comuni, Province e Città metropolitane si trovano nel bilancio della Regione di appartenenza

N.B. Per il trasporto pubblico locale, di competenza regionale, la perequazione è al 100% per le spese in conto capitale e sulle capacità fiscali per quelle correnti