

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma 24 -25 settembre 2009

FEDERALISMO FISCALE

A cura di: Costantino Pugliese

La legge sul federalismo fiscale 05 maggio 2009, n.42, con il seguente titolo: "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", è entrata in vigore il 21 maggio 2009.

Il testo della legge è costituito da 29 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.

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 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 (livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali e non soltanto più della sanità, assistenza e istruzione), che sono integralmente finanziati e garantiti.
- Premi per gli enti virtuosi (art.17), 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. 22), 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.2, comma 2, lett. mm) e art. 16, 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 dall'art. 12, 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.

L'attuazione della legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.

Considerazioni conclusive

La legge sul federalismo fiscale, in relazione al nuovo art. 119 della Costituzione, tiene 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, per quanto riguarda i tributi degli Enti Locali, in sede di approvazione definitiva della legge n.42/2009, è stato deciso che tali tributi saranno stabiliti dallo Stato o dalla Regione, in quanto titolari del potere legislativo,

con garanzia di un notevole margine di flessibilità e nel rispetto dell'autonomia dello stesso Ente Locale, che disporrà così di compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, a tutela della sua stabilità.

In conclusione, con il nuovo sistema si persegue sia l'obiettivo di una ordinata responsabilità per la finanza attuativa delle Regioni e degli Enti Locali sia l'obiettivo della possibilità di sviluppare, a livello regionale ed infraregionale, politiche economiche che meglio coordinate con le possibili imposizioni fiscali decise dagli stessi livelli locali di governo.