

Il 3 ottobre 2008 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva un disegno di legge in materia di federalismo fiscale sui cui principi è stato acquisito il parere positivo della Conferenza Unificata.

Il disegno di legge reca una delega per dare attuazione all'art. 119 Cost., come modificato nel 2001 dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con cui è stata in particolare stabilita l'autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, con l'attribuzione a tali enti di tributi propri e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, oltre ad un fondo perequativo statale, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Con l'attuazione dell'art. 119 dovrebbe essere superato il sistema di finanza regionale e locale ancora improntato a meccanismi di trasferimento, in cui le risorse finanziarie di Regioni ed enti locali non sono stabilite e raccolte dagli enti che erogano i servizi ma derivano loro, in misura significativa, dallo Stato. In questo modo tuttavia il sistema di finanza derivata non favorisce la responsabilizzazione degli amministratori né il controllo dei cittadini.

Inoltre, i trasferimenti si sono spesso realizzati sulla base della spesa storica: è mancato qualsiasi meccanismo premiante o qualsiasi incentivo all'efficienza.

Di conseguenza sono venuti a mancare alcuni elementi essenziali per un armonico funzionamento del sistema secondo l'art. 119 Cost.:

- ⇒ la responsabilizzazione dei centri di spesa;
- ⇒ la trasparenza dei meccanismi finanziari;
- ⇒ il controllo democratico dei cittadini nei confronti degli eletti e dei propri amministratori pubblici.

I punti principali del disegno di legge sul federalismo fiscale sono i seguenti.

Nessun aggravio per i cittadini. Il passaggio al nuovo sistema non può produrre aggravii del carico fiscale nei confronti dei cittadini: alla maggiore

autonomia impositiva di Regioni ed enti locali corrisponderà una riduzione dell'imposizione statale. La pressione fiscale complessiva dovrà anzi ridursi e ad ogni trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie dovranno corrispondere trasferimenti di personale, in modo da evitare duplicazioni di funzioni o costi aggiuntivi.

Autonomia impositiva. Finisce il sistema di *finanza derivata*, sulla base della spesa storica, e si passerà gradualmente all'autonomia impositiva ed al criterio dei costi *standard*: in luogo del finanziamento della spesa storica, che può consentire anche sprechi o inefficienze, si farà riferimento ai costi corrispondenti ad una media buona amministrazione (costi standard).

Viene prevista *un'effettiva autonomia di entrata e di spesa* di Regioni ed enti locali. Ci saranno quindi tributi di cui le amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi. I tributi dovranno garantire *flessibilità, manovrabilità e territorialità*; le amministrazioni più efficienti, che sanno contenere i costi a parità di servizi, potranno così ridurre i propri tributi.

- o Le Regioni disporranno, per il finanziamento delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni (in specie: sanità, istruzione, assistenza e in modo analogo trasporto pubblico locale), di: tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione tra il tipo di tributo ed il servizio erogato; di una aliquota o addizionale IRPEF; della compartecipazione regionale all'IVA; di quote specifiche del fondo perequativo. In via transitoria, le spese saranno finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi. Per le altre spese le Regioni disporranno di tributi propri;
- o i Comuni disporranno di tributi propri derivanti da tributi già erariali. In particolare, per le funzioni fondamentali disporranno della compartecipazione e dell'addizionale all'IRPEF. Disporranno

anche di tributi di scopo legati ad esempio ai flussi turistici o alla mobilità urbana;

- o le Province disporranno di tributi propri e di tributi di scopo; in particolare, le funzioni fondamentali saranno finanziate da una compartecipazione all'IRPEF.

Perequazione. Nel quadro del superamento del criterio della spesa storica, si farà riferimento ai *costi standard*; sarà assicurata l'*integrale perequazione* per gli enti con minore capacità fiscale per abitante, per le spese riconducibili ai *livelli essenziali, per le Regioni, ed alle funzioni fondamentali, per gli enti locali*.

Il fondo perequativo per i livelli essenziali delle prestazioni sarà alimentato, per le Regioni, dalla compartecipazione all'IVA; per le altre spese dall'addizionale regionale all'IRPEF.

La perequazione ridurrà le differenze delle capacità fiscali senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo secondo l'evoluzione del quadro economico. Le Regioni potranno ridefinire la perequazione degli enti locali fissata dallo Stato, d'intesa con gli stessi enti.

Garanzie per gli enti locali. I tributi degli enti locali saranno stabiliti dallo Stato o dalla Regione, in quanto titolari del potere legislativo, con garanzia di un significativo margine di flessibilità e nel rispetto dell'autonomia propria dell'ente locale. Gli enti locali disporranno di compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, a garanzia della stabilità dell'ente.

Città metropolitane e Roma capitale. Sono previste specifiche disposizioni per le aree metropolitane, la cui autonomia di entrata e di spesa dovrà essere commisurata alla complessità delle più ampie funzioni.

Con specifico decreto legislativo sarà disciplinata l'attribuzione delle risorse alla città di Roma, conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica. Sarà inoltre disciplinata l'attribuzione a Roma di un proprio patrimonio.

Coordinamento dei diversi livelli di governo. Dovrà essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da rendere evidente i diversi flussi finanziari tra gli enti; è stabilito il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun ente locale nonché l'introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi di un sistema rispettivamente premiante e sanzionatorio.

Attuazione degli artt. 119, quinto e sesto comma, Cost. E' prevista una specifica disciplina per l'attribuzione di *risorse aggiuntive ed interventi speciali* in favore di determinati enti locali e Regioni: gli interventi sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali. E' prevista anche la possibilità di forme di fiscalità di sviluppo.

Viene data inoltre attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost. sul *trasferimento di beni* dallo Stato al patrimonio di Regioni ed enti locali.

Sedi di coordinamento. Si prevede per la prima fase attuativa l'istituzione di una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, della quale faranno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. La Commissione dovrà raccogliere ed elaborare i dati in vista della predisposizione dei decreti legislativi da parte del Governo, in un quadro di complessiva collaborazione e condivisione tra Stato, Regioni ed enti locali.

Sull'esempio di importanti paesi europei di ispirazione federale (Spagna, Germania) si prevede poi l'istituzione di una cabina di regia (denominata "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica"), quale sede condivisa tra tutti gli attori istituzionali coinvolti, con funzioni di verifica del funzionamento del nuovo sistema a regime e del corretto utilizzo del fondo perequativo.

Regioni speciali. I decreti di attuazione dei rispettivi statuti dovranno assicurare il concorso delle Regioni speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti. Specifiche modalità saranno individuate per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale.

Fase transitoria. Saranno garantite:

- o la gradualità del passaggio, in modo non traumatico, dal vecchio sistema basato sulla spesa storica al nuovo sistema fondato sul criterio dei costi standard;
- o la sostenibilità del passaggio da parte di tutti i soggetti istituzionali;
- o la congruità delle risorse a disposizione di ogni livello di governo.

Salvaguardia. L'attuazione della legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita. Le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determineranno una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo.