

DECALOGO SUL FEDERALISMO FISCALE

come approvato dal Senato della Repubblica il 22 gennaio 2009

INTRODUZIONE

Nel corso dell'ultimo ventennio la finanza degli enti locali italiani ha subito un progressivo e radicale processo di trasformazione passando dal sistema di *finanza derivata*, istituito all'inizio degli anni '70 e **informato a criteri di accentramento del potere fiscale e decisionale**, ad un nuovo modello di *finanza decentrata*.

- Fino ai primi anni '90, infatti, e soprattutto sino all'introduzione dell'ICI nel 1993, la finanza locale italiana è stata un sistema a finanziamento derivato, basato cioè unicamente sui trasferimenti statali: alla fine del 1988 le entrate tributarie e tariffarie (entrate proprie) rappresentavano solo il 18% delle entrate correnti degli enti locali, mentre i trasferimenti statali e regionali superavano il 70%.
- Con le riforme iniziate nel 1990 con la Legge 142, il ruolo dei trasferimenti statali al sistema degli enti locali (caratteristico della finanza derivata) si è ridimensionato e ormai una quota rilevante della spesa degli enti locali italiani viene finanziata con risorse proprie.
- Infine, nel 2001 sono state introdotte importanti innovazioni nella Costituzione, al TITOLO V, riguardante le Autonomie locali. In particolare, il nuovo articolo 119, comma 1, recita: "**I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa**". La legge delega sul federalismo fiscale completa, finalmente, il dettato Costituzionale finora disatteso.

*Nel diritto costituzionale italiano, si chiama **legge delega** una legge approvata dal Parlamento che delega il Governo a legiferare su una determinata materia individuandone i principi e criteri direttivi e fissando un termine entro il quale intervenire. L'atto emanato dal Governo in base alla legge delega è detto decreto legislativo (o anche decreto delegato, denominazione sovente usata nel testo della legge delega stessa).*

Quali sono i limiti del sistema di finanza derivata?

- la mancata responsabilizzazione dei centri di spesa;
- la carenza di trasparenza dei meccanismi finanziari;
- l'assenza di controllo democratico da parte dei cittadini nei confronti degli eletti e dei propri amministratori pubblici;
- la finanza tradizionale derivata è incentrata sul criterio del finanziamento della spesa storica, che può consentire sprechi o inefficienze e che non premia le amministrazioni più virtuose.

Qual è il fulcro su cui poggia il federalismo fiscale?

Con il federalismo fiscale il criterio della spesa storica sarà sostituito dal criterio dei costi standard, che farà riferimento ai costi sostenuti da una buona amministrazione. Finisce quindi l'epoca in cui le amministrazioni che spendono tanto e male ricevono più soldi dallo Stato!

Questo decalogo riassume gli elementi caratterizzanti la legge delega sul federalismo fiscale, ripercorrendo la norma approvata in prima lettura al Senato in riferimento ai diversi articoli che la compongono, integrandoli con alcuni riquadri di spiegazione.

1) Ambito di intervento, principi e finalità (articoli 1,2)

E' una legge delega che intende dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione Italiana rendendo effettiva l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni

Articolo 119 della Costituzione

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Principi fondamentali della legge delega:

- sostituzione del criterio della spesa storica con il costo/fabbisogno standard;

Per 'spesa storica' si intende il criterio base dell'attuale sistema di finanza derivata, in virtù del quale ogni ente territoriale riceve finanziamenti parametrati sulla spesa in precedenza sostenuta. Tale criterio viene superato in quanto premia gli enti meno efficienti a scapito di quelli più virtuosi.

- territorialità dei tributi locali e regionali: sancisce il principio costituzionale secondo il quale le Autonomie locali dispongono dei tributi generati dai propri territori;

- cessazione di trasferimenti dello Stato alle Autonomie locali con esclusione dei fondi perequativi: finisce quindi il sistema di finanza derivata e si passa gradualmente all'autonomia impositiva;

Perequare significa pareggiare, distribuire equamente: perequare le risorse fiscali significa distribuirle uniformemente.

- riduzione della imposizione fiscale statale in maniera corrispondente al trasferimento di imposte alle Autonomie locali;

- accreditamento diretto o riversamento automatico agli Enti locali delle imposte di propria competenza;

- premialità degli Enti virtuosi e sanzioni agli Enti inadempienti.

2) Organismi di controllo e coordinamento (articoli 3, 4, 5, 6)

Vengono previste specifiche funzioni per alcuni organismi, i primi tre di nuova istituzione, il quarto già esistente:

- La Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: esprime i pareri sui decreti legislativi.
- La Commissione Tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale: svolge il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per l'attuazione della delega in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali.
- La Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica: svolge compiti di coordinamento e controllo del processo di federalismo fiscale assumendo funzioni temporanee in attesa della costituzione della futura Camera delle Autonomie o Senato Federale ed è composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo.
- Alla Commissione Parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria viene attribuito anche il compito di effettuare indagini su accertamento e riscossione di tributi locali.

3) Le Regioni: fonti di finanziamento, finanziamento delle competenze legislative e delle funzioni trasferite, fondo perequativo (articoli 7, 8, 9, 10)

- **in sostituzione dei trasferimenti dello Stato** (ad eccezione del fondo perequativo) le Regioni disporranno di tributi propri derivati (regolati da legge statale), di aliquote riservate su tributi erariali, di tributi propri (istituiti da legge regionale), secondo le seguenti tre tipologie generali:

1- con le proprie fonti di finanziamento le Regioni dovranno coprire integralmente le spese "essenziali" (sanità, assistenza, istruzione) ed assimilate (trasporto pubblico locale) **valutate sulla base dei costi (e dei fabbisogni) standard**. Le Regioni dispongono di:

- una aliquota o addizionale IRPEF
- compartecipazione regionale all'IVA
- in via transitoria, le spese saranno finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi
- fondo perequativo

Articolo 117 della Costituzione (primo comma; secondo comma lettera m)

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

m) determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

2- le altre spese ("non essenziali"), che non sono valutate a costi standard, sono finanziate con:

- gettito di tributi propri
- fondo perequativo costituito sulla base della capacità fiscale per ridurre le differenze

(a differenza delle "essenziali", le spese "non essenziali" non godono di riserve e compartecipazioni a grandi tributi statali)

3- le spese "speciali" finanziate con i fondi europei o in attuazione V° comma art. 119 Costituzione (*vedi successivo punto 5 del decalogo*)

*La perequazione è alimentata da una compartecipazione al gettito I.V.A. per le spese "essenziali" e da un gettito sull'addizionale regionale IRPEF per le spese "non essenziali". **Tale perequazione non potrà alterare l'ordine della capacità fiscale delle diverse Regioni: chi riceve non potrà diventare più "ricco" rispetto a chi dà.***

4) Comuni, Province e Città metropolitane: finanziamento, coordinamento, autonomia tributaria, fondo perequativo (articoli 11, 12, 13, 14)

Articolo 117 della Costituzione (primo comma; secondo comma lettera p)

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

p) legislazione elettorale, organi di governo e **funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane**

- in sostituzione dei trasferimenti dello Stato e della Regione (ad eccezione del fondo perequativo) le Autonomie locali disporranno di autonomia di entrata e di spesa, secondo le seguenti tre tipologie generali:

*Tra i criteri per il finanziamento delle Autonomie è prevista anche la " valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei **piccoli comuni**, anche con riguardo alle loro forme associative, dei **territori montani** e delle isole minori".*

1- con le proprie fonti di finanziamento le Autonomie locali dovranno coprire integralmente le spese relative alle "funzioni fondamentali" valutate sulla base dei costi standard:

I Comuni attraverso :

- il gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, all'IRPEF
- l'imposizione immobiliare, con esclusione della prima casa
- i tributi di scopo legati ad esempio ai flussi turistici o alla mobilità urbana
- il fondo perequativo

Le Province attraverso:

- i tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma (es: tasse automobilistiche)
- la compartecipazione ad un tributo erariale
- i tributi di scopo
- il fondo perequativo

2- le altre spese ("non fondamentali") sono finanziate con:

- la compartecipazione al gettito tributi
- il fondo perequativo costituito sulla base della capacità fiscale per ridurre le differenze

In via transitoria l'art. 20, comma 1, lett. d), n. 1) considera in modo forfettario l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali.

3- le spese "speciali" saranno finanziate con i fondi europei e con i fondi ex quinto comma art. 119 Cost.

Le Città metropolitane potranno disporre di tributi ed entrate proprie anche diverse da quelle assegnate ai Comuni.

5) Attuazione del comma quinto dell'art. 119 Cost. (articolo 15)

Articolo 119 della Costituzione (quinto comma)

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Principi e criteri direttivi:

- a) sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, co-finanziamenti dell'Unione Europea e con co-finanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale;
- b) vengono creati appositi fondi destinati a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni;
- c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, **alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori**;
- d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese.

6) Coordinamento dei diversi livelli di governo, patto di convergenza, gestione dei tributi (articoli 16, 17, 24)

Vengono previsti:

- 1- la determinazione dei **parametri fondamentali per valutare la virtuosità** dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni e di un conseguente sistema premiante.
 - 2- l'individuazione di **indicatori di efficienza ed adeguatezza** atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi da parte di Regioni ed Enti locali.
 - 3- l'introduzione di un **sistema premiante** nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media, ovvero che garantiscono il rispetto di altri obiettivi strategici;
 - 4- l'introduzione di un **sistema sanzionatorio** nei confronti degli enti meno virtuosi, che sono carenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica (che contempla misure quali l'alienazione dei beni immobili e l'individuazione di casi di ineleggibilità per gli amministratori che abbiano provocato dissesto finanziario).
- **Patto di convergenza verso i costi e i fabbisogni standard:** nell'ambito del ddl finanziaria dovranno essere introdotte norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica, al fine di realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo.

7) Patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, perequazione infrastrutturale (18,21)

Articolo 119 della Costituzione (sesto comma)

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

- Vengono stabiliti i criteri per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio.
- Si provvederà immediatamente ad una ricognizione degli interventi infrastrutturali per strade, autostrade, ferrovie, fognature, rete idrica, elettrica e di trasporto e di distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali.
La ricognizione terrà conto delle specifiche esigenze dei territori, in relazione al numero di abitanti, alle unità produttive, **agli specifici requisiti delle zone di montagna.**
Sulla base di tale ricognizione, si provvederà ad un recupero del deficit infrastrutturale, compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale, attraverso interventi finanziari rivolti a singoli enti territoriali, tenendo conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento ai costi standard.

8) Ordinamento transitorio delle Città metropolitane e di Roma capitale (articoli 22,23)

Articolo 114 della Costituzione (terzo comma)

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento

Le Città metropolitane:

- in via transitoria fino alla legge istitutiva possono essere istituite nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli
- Le funzioni fondamentali della Provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana e sono, altresì, considerate funzioni fondamentali della città metropolitana:
 - a) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
 - b) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
 - c) la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Roma capitale:

- fino all'attuazione della disciplina delle Città metropolitane, le norme transitorie su Roma capitale prevedono l'attribuzione, oltre a quelle attualmente spettanti, delle seguenti funzioni amministrative:
 - a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;
 - b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;
 - c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
 - d) edilizia pubblica e privata;
 - e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;
 - f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;
 - g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

9) Coordinamento con le Regioni/Province a statuto speciale (articolo 25)

Premessa: secondo quanto indicato nell'art. 1 comma 2 della legge delega sul federalismo fiscale, alle Regioni a statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni degli articoli 14, 21 e 25.

- le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli Statuti speciali, concorrono:
 - al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà;
 - all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti;
 - rispetto del patto di convergenza;
 - nonché all'assolvimento degli obblighi comunitari.

A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano saranno definite le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

10) Norme transitorie, salvaguardia finanziaria, abrogazioni (articoli 19, 20, 26, 27)

- Sia per le Regioni (finanziamento dei livelli essenziali di assistenza) che per i Comuni (spese connesse alle funzioni fondamentali e altre spese), il processo di superamento della spesa storica e di adesione al nuovo criterio del costo standard avverrà in un periodo di cinque anni.
- Saranno garantite:
 - la gradualità e la sostenibilità del passaggio, in modo non traumatico, dal vecchio sistema basato sulla spesa storica al nuovo sistema fondato sul criterio dei costi standard da parte di tutti i soggetti istituzionali;
 - la congruità delle risorse a disposizione di ogni livello di governo.
- **le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese dovranno determinare la riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo**