

# DDL delega sul federalismo fiscale (art.119 cost.): all'esame del Senato il testo del Governo.

---

24 Novembre 2008

Il disegno di legge recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" (DDL 1117/S, Relatore Sen. Antonio Azzollini, del Gruppo parlamentare PdL) è stato assegnato, in prima lettura, alle Commissioni riunite Affari Costituzionali, Bilancio e Finanze del Senato per l'avvio dell'iter parlamentare.

Il provvedimento, che costituisce un collegato alla legge di bilancio per l'anno 2009, si compone di 22 articoli e nel riconoscere autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti locali, reca disposizioni dirette a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione e il funzionamento di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, ad attribuire un patrimonio proprio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, nonché a disciplinare il finanziamento di Roma Capitale.

In particolare, **viene conferita apposita delega al Governo, da esercitarsi entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge**, per l'emanazione di uno o più decreti legislativi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e vengono, al riguardo, indicati principi e criteri direttivi generali tra cui:

- **autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;**
- **attribuzione di risorse autonome alle Regioni e agli Enti locali**, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione;
- **superamento graduale**, per tutti i livelli istituzionali, **del criterio della spesa storica a favore di due fattori: del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali** di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, relativi ai diritti civili e sociali, **e delle funzioni fondamentali** di Comuni, Province e Città metropolitane, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione **e a favore della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;**
- rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- **esclusione di ogni doppia imposizione** sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale;

- previsione che **la legge regionale possa**, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, **istituire tributi regionali e locali e determinare le variazioni delle aliquote** o le agevolazioni che Comuni, Province e Città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia;
- facoltà delle Regioni di istituire, a favore degli Enti locali, compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- **premialità dei comportamenti virtuosi** ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica **e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari** o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione;
- previsione di una **adeguata flessibilità fiscale** articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le Regioni ed Enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli Enti locali;
- **semplificazione del sistema tributario**, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, efficienza nell'amministrazione dei tributi, coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale;
- **lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo** e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione Europea e dai trattati internazionali;
- **trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa**, anche attraverso la definizione di ulteriori e specifiche funzioni della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 4, rivolta a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza e trasparenza;
- **territorialità dell'imposta**, neutralità dell'imposizione, divieto di esportazione delle imposte.

Gli Schemi dei suddetti decreti legislativi, per la cui predisposizione il Governo assicura la piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali, sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti che esprimono il parere entro il termine di trenta giorni decorso il quale i decreti possono comunque essere adottati.

Viene prevista l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di una **Commissione paritetica per**

**L'attuazione del federalismo fiscale**, composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo. La stessa, che verrà sciolta alla data di entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo adottato nell'esercizio della delega, è sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. Viene, inoltre, prevista l'istituzione, nell'ambito della Conferenza Unificata, della **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** come organismo stabile di coordinamento. La stessa, costituita dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, svolge, tra l'altro, le seguenti funzioni disciplinate da decreti legislativi che saranno appositamente emanati: concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento, nonché alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dai suddetti obiettivi e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto degli stessi; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi e vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento.

Ai suddetti principi e criteri direttivi di carattere generale, cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della delega, si aggiungono quelli specifici indicati da altre norme del provvedimento, con riguardo ai diversi profili di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

In particolare:

· ***Tributi delle Regioni e partecipazioni al gettito dei tributi erariali***

Tra i principi e criteri direttivi viene previsto, tra l'altro, che le Regioni dispongono di tributi e di partecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente e che per tributi delle Regioni si intendono i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito alle Regioni, le aliquote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali e i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

· ***Modalità di esercizio delle competenze legislative e i mezzi di finanziamento***

Tra i principi e i criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- la classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa concorrente, di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione: spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lett. m) relativo ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra cui la sanità, l'assistenza e l'istruzione; spese non riconducibili al suddetto vincolo e spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i

cofinanziamenti nazionali;

- l'individuazione delle modalità per cui le spese riconducibili al vincolo di cui sopra sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

- l'individuazione delle modalità per cui l'importo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese non riconducibili al suddetto vincolo è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF, tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi.

· **Entità e riparto del fondo perequativo statale a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- l'istituzione del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato da una compartecipazione al gettito dell'IVA e da una quota del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF;

- l'applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;

- la definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna Regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno *standard*;

- la definizione delle modalità in base alle quali per le spese non riconducibili al vincolo del suddetto art. 117, secondo comma, lett. m) le quote del fondo perequativo sono assegnate in base a due criteri: le Regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo; le Regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui sopra è inferiore, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre Regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante.

· **Coordinamento e autonomia tributaria degli Enti locali**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- l'individuazione, tramite legge statale, di tributi propri dei Comuni e delle Province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche

attraverso l'attribuzione agli stessi enti di tributi o parti di tributi già erariali; inoltre la stessa legge statale definisce i presupposti, i soggetti passivi, le basi imponibili e stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

- la disciplina di un tributo proprio comunale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'Ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

- la disciplina di un tributo proprio provinciale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'Ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi istituzionali;

- la previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva;

- l'istituzione da parte delle Regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, di nuovi tributi dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali.

#### **· Entità e riparto dei fondi perequativi per gli Enti locali**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- l'istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte;

- la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi avviene mediante un indicatore di fabbisogno finanziario e indicatori di fabbisogno di infrastrutture per il finanziamento della spesa in conto capitale che tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli Enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti.

Un apposito Capo del provvedimento è dedicato al finanziamento delle **Città metropolitane** e di **Roma Capitale**. In particolare, viene previsto che il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane viene assicurato anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai Comuni e viene garantita alle stesse la facoltà di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali.

Per quanto riguarda Roma Capitale, il Governo, con un apposito decreto legislativo, emanato nell'esercizio della delega conferitagli, disciplina l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica. A favore di Roma sono, altresì,

garantite specifiche quote aggiuntive di tributi erariali ed il suddetto decreto legislativo, relativamente all'attuazione dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione determina i principi generali per l'attribuzione alla Città di Roma di un proprio patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite e provvede al trasferimento, a titolo non oneroso, al Comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale.

· **Interventi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione: risorse aggiuntive dello Stato ed interventi speciali per promuovere, tra l'altro, lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- la definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione, sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione Europea e con i cofinanziamenti nazionali;
- la confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni;
- la 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;
- l'individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
- la definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziare dallo Stato sono oggetto di intesa in sede di Conferenza Unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria.

· **Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo**

Tra i principi e criteri direttivi vengono previsti, tra l'altro, i seguenti:

- l'introduzione per gli enti più virtuosi e meno virtuosi, rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema, rispettivamente premiante e sanzionatorio, che porti per i primi alla modifica della aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; per i secondi, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti volti a raggiungere gli obiettivi (tra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte

salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie);

- la previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla Regione e agli Enti locali.

Vengono, inoltre, previste apposite **norme transitorie per le Regioni e per gli Enti locali** che il Governo dovrà emanare nell'esercizio della delega conferitagli. Per quanto riguarda le Regioni, tra i principi e i criteri direttivi viene prevista, tra l'altro, l'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di tempo sostenibile e la progressiva divergenza del sistema di finanziamento dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Per quanto riguarda gli Enti locali, tra i principi e i criteri direttivi viene previsto, tra l'altro, il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e per le altre spese in un periodo di tempo pari a cinque anni.

Altre norme, infine, riguardano: l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, nonché l'attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie e alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse Regioni ed Enti locali; principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni e il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Con una specifica norma di salvaguardia viene stabilito che l'attuazione della legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.

Testo del disegno di legge ([DDL 1117/S](#))