

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE

**“ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: DELEGA AL GOVERNO IN
MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”**

RELAZIONE

1. Il tema del federalismo fiscale rappresenta, per diversi aspetti, una pagina “bianca” della nostra storia repubblicana che attende ancora di essere scritta in modo da attuarne compiutamente presupposti e potenzialità.

Fino a poco tempo fa, quando si parlava di federalismo fiscale incominciavano ad aleggiare i più disparati fantasmi e presto ci si ritrovava in una vera e propria Babele, dove si prospettava l’esplosione dei costi, l’aumento della pressione fiscale, la frattura del Paese. Così non si centrava mai il dramma italiano, dove il federalismo è una grande incompiuta, innanzitutto proprio per mancanza del federalismo fiscale. Di questo si sta ora acquisendo consapevolezza. Sta diventando evidente che è proprio la mancanza di federalismo fiscale ad affossare la competitività del sistema, a rischiare di spaccare il Paese, a determinare l’esplosione dei costi. Senza federalismo fiscale, infatti, lo Stato non si ridimensiona, nonostante abbia ceduto forti competenze legislative e amministrative, e le Regioni e gli Enti locali non si responsabilizzano nell’esercizio delle nuove competenze ricevute con la “Bassanini” (1998) prima e con la riforma costituzionale (2001) poi.

Non è un caso che, negli ultimi anni, la Corte costituzionale abbia sottolineato in numerose occasioni l’urgenza di dare attuazione legislativa all’art. 119 della Costituzione: già la sentenza n. 370/03 affermava: “appare evidente che l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni”. E’ indubbio che il processo federale o è fiscale o non ha alcuna valenza efficace. Da quel momento sono ormai passati diversi anni, ma il traguardo del federalismo fiscale non è stato raggiunto. Per sette anni l’art. 119 della Costituzione riformata è rimasto inattuato!

Mantenere un modello di sostanziale “finanza derivata” in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea infatti gravi confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici e favorisce la duplicazione di strutture, l’inefficienza e la deresponsabilizzazione.

Lo dimostrano numerosi dati della spesa pubblica degli ultimi anni sia sul fronte statale che su quello regionale.

Un sistema di finanza derivata, con ripiani a pie’ di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica finisce per premiare chi più ha creato disavanzi, favorisce quelle politiche demagogiche che creano disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle imposte a carico di tutti gli italiani. Un sistema di finanza derivata finisce cioè per consacrare il principio per cui chi ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere di meno.

Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all’efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica. L’esperienza della sanità è molto significativa al riguardo: i costi per l’erario sono quasi raddoppiati in 10 anni passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008; e questo nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie di quegli anni.

Rispetto a questo quadro, è significativo che una recente indagine sul tema delle riforme istituzionali abbia evidenziato come il 60,8% degli intervistati, a livello nazionale, ritenga che il federalismo fiscale possa consentire una maggior efficienza e trasparenza del prelievo fiscale e/o minori sprechi a livello regionale o locale. Nella generalità dell’opinione pubblica, nonostante la complessità dell’argomento e la retorica che spesso ha inquinato il dibattito, sta quindi maturando la consapevolezza, anche tra la popolazione meridionale, che il federalismo fiscale costituisce un passaggio indispensabile per combattere l’inefficienza e modernizzare alcuni elementi del “patto fiscale” rendendolo più conforme al principio *no taxation without representation* Come diceva Einaudi, infatti, “il cittadino vuole sapere perché paga le imposte”.

In assenza di federalismo fiscale, invece, non si potranno attivare meccanismi di responsabilizzazione verso gli elettori locali (*accountability*) e non si potrà favorire la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità. Senza queste condizioni la spesa pubblica in Italia non potrà essere contenuta in modo efficace e senza gravi distorsioni.

2. Dalla riforma costituzionale del 2001 non sono mancati invero momenti di approfondimento e di studio delle possibilità di attuazione del federalismo fiscale. Negli anni tra il 2003 e il 2006 c'è stato l'imponente lavoro dell'Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, nella scorsa legislatura si sono avviati gruppi di lavoro e si è arrivati alla definizione di un disegno di legge di attuazione dell'art.119 Cost., la Conferenza delle Regioni ha approvato un importante documento sui principi applicativi dell'art.119 Cost. così come da parte delle associazioni degli Enti locali sono stati elaborati rilevanti contributi. La stessa giurisprudenza costituzionale, in questi anni, ha definito con chiarezza i contenuti specifici dell'articolo 119 della Costituzione sia riguardo all'autonomia impositiva che a quella di spesa.

Tutti questi contributi sono considerati come un patrimonio importante da questo disegno di legge, che li porta a sintesi e apre una nuova fase politico-istituzionale diretta a dare avvio agli elementi costitutivi di un nuovo patto fiscale, dove la responsabilità nel reperimento delle risorse e l'autonomia di spesa si saldano in modo virtuoso. In base a questo principio, i criteri di convergenza economico-finanziaria richiesti dall'Unione europea diventano le condizioni entro cui le classi politiche espresse dai territori possono far valere i propri talenti e le proprie vocazioni.

3. Il presente disegno di legge di delega legislativa delinea innanzitutto una serie di principi e criteri direttivi di carattere generale diretti a informare lo sviluppo dell'intero sistema di federalismo fiscale. Si tratta di principi di coordinamento e di soluzioni in tema di perequazione che hanno ottenuto un'ampia e comune condivisione all'interno delle elaborazioni in precedenza richiamate.

Si definisce infatti un quadro per l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria, prevedendo che le Regioni, ma solo nelle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato, possano istituire tributi regionali e locali e determinare le materie e gli ambiti nei quali è destinata ad essere esercitata l'autonomia tributaria degli Enti locali, prevedendo inoltre che possano istituire a favore di questi ultimi compartecipazioni al gettito dei tributi regionali.

Viene fissato poi il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo stabilendo in particolare l'avvio di un percorso graduale, caratterizzato da una fase transitoria, che restituisca razionalità alla distribuzione delle risorse, rendendola coerente con il costo standard delle prestazioni erogate. Affinché le potenzialità positive del federalismo – positive per la partecipazione democratica e per il controllo dei cittadini, per la concorrenza emulativa tra comunità e governi locali – possano dare frutti, occorre superare, per tutti i livelli istituzionali, il criterio della spesa storica, che va a sostanziale vantaggio degli enti meno efficienti e favorisce la deresponsabilizzazione. La spesa storica, infatti, riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) riferiti al mix di beni e servizi offerti dalle Regioni e dagli altri Enti locali, sia vere e proprie inefficienze. Mentre il primo elemento ha una valenza economica e sociale significativa, l'ultimo rappresenta un elemento negativo che non merita riconoscimento. Si tratta allora di costruire parametri di spesa standard sulla base di obiettivi che tengano conto dei relativi costi di soddisfacimento, in un confronto equilibrato e perequato delle esigenze delle diverse aree del Paese. Nell'assetto definitivo, quindi, i fabbisogni di spesa non dovranno semplicemente coincidere con la spesa storica, come di fatto avviene oggi. In questo quadro si sviluppa l'importante disegno di perequazione che traduce l'inderogabile principio costituzionale di solidarietà coniugandolo con l'altrettanto significativo principio costituzionale di buona amministrazione.

Viene garantito un adeguato livello di flessibilità fiscale nello sviluppo del disegno complessivo attraverso la previsione di un paniere di tributi propri e compartecipazioni la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, in un contesto dove viene però ribadita l'esigenza della semplificazione, della riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, l'efficienza nella amministrazione dei tributi, la razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso.

In questo modo si garantisce in modo ordinato sia la responsabilizzazione finanziaria delle Regioni e degli Enti locali sia la possibilità di sviluppare, a livello regionale e locale, politiche economiche anche attraverso la leva fiscale dirette a permettere la piena valorizzazione delle risorse presenti sui territori, ad esempio anche attraverso speciali esenzioni, deduzioni e agevolazioni. Si tratta di un'ottica di applicazione della sussidiarietà

fiscale che permette ai territori di incentivare le loro vocazioni e i loro punti di forza, offrendo una possibilità di intervento mirata che non sarebbe egualmente possibile con misure adottate in modo uniforme sul territorio nazionale dal livello centrale.

Altri importanti principi vengono ad informare il disegno complessivo, in particolare quello della territorialità – specificamente previsto nell'art.119 Cost. – nell'attribuzione dei gettiti, in modo da responsabilizzare – salvo l'effetto della perequazione – le politiche territoriali nel favorire dinamiche di sviluppo. E' garantita una riduzione della imposizione fiscale statale, in modo adeguato alla maggiore autonomia di Regioni ed enti locali.

Per la definizione dei contenuti dei decreti legislativi e in particolare al fine di acquisire ed elaborare i necessari elementi conoscitivi per la loro predisposizione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri viene istituita una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale della quale fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. La Commissione cessa comunque la propria attività e viene sciolta alla data di emanazione del primo decreto legislativo di cui alla presente legge.

Un importante ruolo viene infine riconosciuto alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, organo che verrà istituito nell'ambito della Conferenza Unificata e disciplinato dai decreti legislativi in modo da concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, promuovere l'attivazione degli interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verificarne l'attuazione.

La Conferenza sarà chiamata anche a monitorare il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia ed efficienza. Non si dimentichi che la Costituzione italiana prevede sì il principio di uguaglianza di trattamento dei cittadini riguardo a certi servizi rilevanti per il godimento dei diritti civili e sociali, ma sancisce anche il principio della buona amministrazione. È quindi necessario contemperare il principio di eguaglianza con quello della sana amministrazione anche quando si voglia ridisegnare l'assetto finanziario delle Regioni per adeguarlo alla riforma costituzionale del 2001. Da questo punto di vista, una semplice forma di monitoraggio multilaterale può fare leva sul contrasto di interessi fra le Regioni che finanziano il fondo perequativo e le Regioni che ricevono i contributi perequativi, in quanto le prime hanno interesse, se non a limitare i trasferimenti perequativi, quanto meno a sollecitare un impiego produttivo dei fondi da parte delle Regioni riceventi. In tal caso, infatti, attraverso il processo di sviluppo che si realizza, tutte le Regioni condividerebbero i benefici della crescita. Si tratta di un processo che si è verificato con stupefacente rapidità in ambito europeo, dove Paesi in ritardo di sviluppo, come l'Irlanda e la Spagna, hanno conosciuto tassi di crescita molto sostenuti grazie ai finanziamenti comunitari, tanto da raggiungere e in qualche caso superare il reddito medio europeo. È la dimostrazione che gli aiuti finanziari diretti alle aree svantaggiate, se correttamente utilizzati, possono essere estremamente efficaci. Non è quello che sinora è accaduto in Italia: è evidente quindi che bisogna introdurre qualche forma di monitoraggio sul modo in cui le risorse sono impiegate, potenziare gli incentivi all'efficienza e sanzionare i casi di cattiva amministrazione.

Peraltro, va precisato che spesso nell'ambito degli ordinamenti a struttura federale il coordinamento della finanza pubblica non si esaurisce nella definizione, da parte dello Stato, di principi chiari e condivisi, ma è spesso integrato proprio dalla previsione di idonee sedi istituzionali, che garantiscono efficaci procedure di confronto e di monitoraggio sugli strumenti e sugli obiettivi della politica finanziaria.

La previsione di tali sedi istituzionali risulta, peraltro, decisiva allorché si tratta di garantire l'ordinata transizione da un sistema finanziario, come quello italiano, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata" ad un nuovo sistema strutturato in chiave di maggiore autonomia.

L'analisi comparata delle diverse soluzioni "organizzative" che in tema di coordinamento della finanza pubblica sono state sviluppate da realtà istituzionali per molti aspetti assimilabili a quella italiana, può fornire, a questo riguardo, un termine di paragone senz'altro opportuno. Ad esempio in Spagna un ruolo rilevante è svolto dal Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria istituito dall'articolo 3 della LOFCA. Nel federalismo tedesco il Consiglio di Pianificazione Finanziaria (*Finanzplanungsrat*) è disciplinato dall'articolo 51 della Legge tedesca sui principi di bilancio (*Haushaltsgrundsatzgesetz*) che ne descrive la composizione e le competenze quale organo di coordinamento delle finanze della Federazione, dei Stati Länder, dei Comuni e delle Unioni di Comuni. Il *Finanzplanungsrat* svolge rilevanti funzioni consultive in

rapporto alla definizione delle politiche di bilancio dei diversi livelli di governo, analizzando l'incidenza dei vari fattori socio-economici sugli equilibri della finanza pubblica. In particolare mira a garantire il puntuale rispetto dei vincoli posti dall'articolo 104 del Trattato CE e dal Patto europeo di stabilità e crescita, contribuendo alla definizione del Programma di stabilità, formulando raccomandazioni sulla gestione delle politiche di spesa e monitorando gli andamenti dei conti pubblici. Le determinazioni del *Finanzplanungsrat* sono formalmente prive d'efficacia vincolante, ma esercitano una notevole influenza sui contenuti dei dibattiti parlamentari e sono tenute in grande considerazione dalle istituzioni comunitarie e dai mercati finanziari. L'elevatissimo contenzioso costituzionale e i forti attriti tra Stato, Regioni e Enti locali che in modo ricorrente negli ultimi anni si sono sviluppati in Italia in occasione della manovra finanziaria, nel confronto con l'esperienza spagnola e tedesca sembrerebbero dimostrare come, anche nel nostro Paese e soprattutto nell'attuale fase di transizione (e nelle more della istituzione di un futuro Senato federale), possa ritenersi fondamentale l'introduzione di un organo di questo tipo.

4. Nello specifico della definizione dei tributi regionali si declinano in modo organico i principi già enunciati della flessibilità, della manovrabilità e della territorialità relativi dell'autonomia impositiva regionale. In particolare si utilizza la nozione di tributo proprio (tributo istituito dalla legge regionale) così come è stata definita dalla Corte costituzionale, mentre si fa riferimento ai tributi propri derivati per indicare quelli istituiti dalla legge statale e il cui gettito è assegnato alle Regioni. In armonia con il dettato costituzionale, il sistema di finanziamento delle Regioni individua nei tributi regionali e nelle compartecipazioni ai tributi erariali la fonte primaria di finanziamento delle funzioni ad essi attribuite. Ai tributi propri è affidato il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali. Le compartecipazioni, dal loro canto, garantiranno la stabilità, anche in senso dinamico, del volume delle risorse finanziarie. Il disegno del sistema di finanziamento risponde, quindi, alle esigenze della stabilità e dell'autonomia. Nel contempo, viene garantito un sistema di trasferimenti perequativi capace di assicurare il finanziamento integrale (calcolato in base al costo standard) dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono istruzione, sanità assistenza e le funzioni fondamentali degli enti locali, secondo quanto previsto, rispettivamente, dalle lettere m) e p) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

5. Da questo punto di vista il disegno di legge entra nel merito della selezione delle competenze e quindi dei comparti di spesa. Questi vengono distinti, ai fini della definizione delle regole di finanziamento, tra spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost), spese relative al trasporto pubblico locale e altre spese. Per la sanità, l'assistenza e l'istruzione – che peraltro costituiscono il comparto di spesa decentrata decisamente più rilevante e per il quale sono particolarmente forti le esigenze di equità e di uniformità – è possibile calcolare i fabbisogni stessi in relazione alla nozione di costo standard. Per le altre competenze, il concetto di fabbisogno standard è sostanzialmente inapplicabile e quindi sconsigliato, anche perché, per esse, non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che possono suggerire la scelta della perequazione integrale. Rispetto ad esse è quindi attuata una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio ed è quindi compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale. Per le funzioni regionali autonome, che non sono cioè rappresentative di irrinunciabili esigenze di equità e di cittadinanza, è quindi prefigurato un sistemi di finanziamento in cui il ruolo perequativo dello Stato risulta meno pervasivo: si tratta di ridurre ma non di annullare le differenze territoriali nelle dotazioni fiscali misurate sui tributi dedicati al finanziamento di tali interventi.

Riguardo infine alla spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard.

In altre parole, si garantisce il finanziamento integrale (sulla base di costi standard) delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali (sanità, istruzione e assistenza) e un adeguato finanziamento del trasporto pubblico locale sulla base degli specifici criteri indicati. Il finanziamento avviene attraverso il gettito dell'IRAP, in attesa che questa imposta

venga sostituita con altri tributi propri regionali da individuare in una fase successiva, attraverso altri tributi regionali che i decreti legislativi dovranno individuare in base al principio di correlazione, attraverso la compartecipazione all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna Regione. La parte residua delle spese viene, invece, finanziata con il gettito dei tributi regionali e con la perequazione, attuata in modo trasparente sulla capacità fiscale. Viene infine disposta la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese enunciate.

In questo modo le funzioni individuate dalla lettera m) dell'art. 117 (sanità, assistenza e istruzione) e su cui allo Stato spetta la definizione dei "livelli essenziali delle prestazioni" vengono a trovare una adeguata "protezione" anche sul lato finanziario, attribuendo strumenti finanziari sufficienti ad offrire i "livelli essenziali" (calcolati a costo standard) in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale. Per le residue funzioni, l'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tenere conto di interessi specifici locali: per questo terzo tipo di funzioni sono quindi ammissibili sistemi di finanziamento e di perequazione meno pervasivi.

Si precisa poi che, in conformità al dettato costituzionale, le quote del fondo perequativo non sono soggette a vincolo di destinazione e vengono previste adeguate coperture per l'assegnazione di nuove funzioni amministrative.

Viene infine stabilito il principio per cui la perequazione delle differenze delle capacità fiscali sia applicata in modo tale da ridurre le differenze tra i vari territori, ma senza alterare l'ordine delle graduatorie. Si tratta di un principio in atto in altri ordinamenti regionali e federali che riprende ad esempio il principio sancito dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), all'origine della riforma del federalismo fiscale in Germania.

6. Una seconda questione riguarda l'assetto della finanza delle Province e dei Comuni, e in particolare il ruolo di coordinamento svolto dallo Stato e dalle Regioni (ai quali, secondo la Costituzione, è affidata in materia una competenza legislativa concorrente). La scelta operata nel presente disegno di legge di delega è quella di configurare un assetto della finanza comunale in cui viene attribuito un ruolo importante alle Regioni nel delineare schemi concreti di coordinamento della finanza degli Enti locali, nel rispetto – per quanto riguarda la perequazione – dei criteri generali e delle importanti garanzie statali fissate nel disegno di legge di delega. In particolare, si è inteso individuare un adeguato punto di equilibrio tra Regioni ed enti locali, in sede di attuazione della perequazione statale all'interno di ogni territorio regionale secondo il metodo della concertazione con gli enti locali: le Regioni potranno ridefinire la spesa e le entrate standardizzate degli enti locali secondo i criteri di riparto fissati dal legislatore statale riferiti al proprio territorio. In caso di ritardo o di mancata distribuzione dei fondi da parte della Regione, lo Stato potrà esercitare il potere sostitutivo nei suoi confronti.

Analogamente a quanto indicato per le Regioni, viene poi proposta una classificazione delle spese degli Enti locali che distingue tra spese riconducibili alle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; spese relative alle altre funzioni; spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali.

Riguardo alle fonti di finanziamento degli Enti locali, si prevede che sia lo Stato a individuare i tributi propri dei Comuni e delle Province; a definirne i presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; a stabilirne le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale.

In ogni caso si dispone una razionalizzazione dell'imposizione immobiliare, compresa quella sui trasferimenti della proprietà e di altri diritti reali, al fine di riconoscere una adeguata autonomia impositiva ai Comuni e alle Città metropolitane. Si prevede poi un tributo comunale di scopo (per finanziare opere pubbliche, oneri dei flussi turistici e della mobilità urbana) sul quale i Comuni avranno la facoltà dell'istituzione.

Si prevede poi l'attribuzione di compartecipazioni ed addizionali ai tributi erariali e regionali, anche con forme premiali dirette a favorire l'associazionismo comunale e fusioni tra Comuni, replicando così una soluzione che avuto un notevole successo in altri ordinamenti,

come quello francese, nel favorire l'associazionismo e le funzioni tra Comuni di minori dimensioni.

Si dispone quindi la razionalizzazione dell'imposizione fiscale relativa agli autoveicoli e alle accise sulla benzina e sul gasolio, anche al fine di riconoscere una adeguata autonomia impositiva alle province

Alle Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, si riconosce la potestà di istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali, sempre senza insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale

Il finanziamento per gli Enti locali delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni da esse implicate avviene in base alla capacità fiscale e al costo standard. E' assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo.

Gli Enti locali in ogni caso dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, nonché di introdurre agevolazioni, entro i limiti fissati dalle stesse leggi. Agli Enti locali, inoltre, si riconosce, nel rispetto delle normative di settore, una piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Sono poi previste specifiche disposizioni per il finanziamento delle Città metropolitane e di Roma capitale e per quest'ultima anche per il relativo patrimonio.

7. Una specifica disciplina viene stabilita in relazione agli interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione ("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"). Si prevede che gli interventi rivolti a questa finalità siano finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea, con i cofinanziamenti nazionali e che gli obiettivi e i criteri di utilizzazione siano oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria.

8. Si disciplina inoltre il coordinamento tra i diversi livelli di governo prevedendo che i decreti legislativi introducano alcune soluzioni innovative come quella di rendere evidente l'ordine della graduatoria delle capacità fiscali; che gli obiettivi del conto consuntivo per il concorso al rispetto del patto di stabilità per ciascuna regione e ciascun ente locale siano rispettati sia in termini di competenza economica che di cassa; che le Regioni, al fine del raggiungimento degli obiettivi sui saldi finanza pubblica, possano adattare, previa concertazione con le proprie autonomie, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli Enti locali in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie. Al fine di evitare misure che spesso hanno comportato un'indistinta compressione dell'autonomia di spesa per tutti gli enti a prescindere dalla qualità della gestione, viene previsto, inoltre, a favore degli enti più virtuosi un sistema premiante ed un meccanismo di tipo sanzionatorio per gli enti meno virtuosi; in particolare, agli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi viene fatto divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali. Sono previsti, inoltre, 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. Riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni si prevede una delega diretta a garantire adeguate forme di collaborazione delle Regioni con le Agenzie regionali delle entrate, in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali.

9. In relazione al patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e in attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, si prevede la delega al Governo a stabilire i principi generali per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio.

10. Vengono enunciati infine principi diretti a garantire il coordinamento del sistema tributario con la finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, individuando uno specifico percorso diretto a prevedere, nel rispetto degli Statuti e delle relative norme di attuazione, la partecipazione di queste realtà istituzionali al sistema di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti.

11. Da ultimo viene disposta una clausola di salvaguardia che precisa che l'attuazione della presente legge non potrà comportare oneri aggiuntivi per il bilancio della Stato e la finanza pubblica nel suo complesso.

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE

“ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE: DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”

CAPO I CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

Art. 1 (Ambito di intervento)

1. La presente legge costituisce attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e rispettando i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l’istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l’utilizzazione delle risorse aggiuntive e l’effettuazione degli interventi speciali di cui all’articolo 119, quinto comma, della Costituzione. Disciplina altresì l’attribuzione di un proprio patrimonio a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni ed il finanziamento di Roma Capitale.

Art. 2 (Oggetto e finalità)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione, l’autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 22, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

- a) autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;
- b) attribuzione di risorse autonome alle Regioni e agli Enti locali, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità;
- c) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:
 - 1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all’articolo 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni

- fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
- 2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;
- d) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- e) esclusione di ogni doppia imposizione sulla medesima base imponibile, salvo le addizionali previste dalla legge statale;
- f) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;
- g) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle basi imponibili non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato:
1. istituire tributi regionali e locali;
 2. determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che Comuni, Province e Città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia;
- h) facoltà delle Regioni di istituire a favore degli Enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- i) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo e, in ogni caso, impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo, salvo quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, lettera d), e dall'articolo 20, comma 2, terzo periodo;
- l) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;
- m) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria;
- n) 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'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;
- o) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di un paniere di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle Regioni e agli Enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili;
- p) 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, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;
- q) 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;
- r) 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;
- s) 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'articolo 4, rivolta a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza e trasparenza di cui al medesimo articolo 3, comma 1, lettera b);
- t) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;

u) riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed Enti locali e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali;

v) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

z) territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, divieto di esportazione delle imposte;

aa) tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte delle Regioni e degli Enti locali, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con il Ministro dell'interno. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, delle legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere delle commissioni parlamentari competenti entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque emanati.

4. Decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive possono essere emanati entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e previo espletamento della procedura di cui al comma 3.

Art. 3

(Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 è istituita, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale della quale fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. Gli oneri relativi sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati.

2. La Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale 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. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari e tributari.

3. La Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale acquisisce ed elabora gli elementi conoscitivi che propone al Governo per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi e dei relativi provvedimenti attuativi. La Commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocarsi entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.

4. La Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale cessa comunque la propria attività e viene sciolta alla data di entrata in vigore del primo decreto legislativo emanato in base alla presente legge.

Art. 4

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza

pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;
- b) la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;
- c) la Conferenza assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, ivi compresa la congruità di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema.

CAPO II RAPPORTI FINANZIARI STATO - REGIONI

Art. 5

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni a statuto ordinario e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle Regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le Regioni a statuto ordinario dispongono di tributi e di compartecipazioni 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;

b) per tributi delle Regioni si intendono:

1. i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;

2. le aliquote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali;

3. i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione alle basi imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale;

c) per una parte rilevante dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1 e 2, le Regioni, con propria legge, possono modificare le modalità di computo della base imponibile e possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, introdurre speciali agevolazioni. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione;

d) le modalità di attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:

1. del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi;

2. della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;

3. del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;

4. della residenza del percettore o del luogo di produzione del reddito, per i tributi riferiti ai redditi;

5. delle modalità di coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di lotta all'evasione ed all'elusione fiscale.

Art. 6

(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni concretamente svolte dalle Regioni, nonché al principio di autonomia tributaria fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione; tali spese sono:

1. spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione; in esse rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;

2. spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1;

3. spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1, 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;

c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1, sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della compartecipazione regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna Regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2, sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo;

f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1 e 2;

g) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1 sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in almeno 1/3/6 Regioni; definizione altresì delle modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7;

h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2, è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi;

i) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge.

Art. 7

(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dai gettiti prodotti nelle singole regioni dalla compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e con quote del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h); le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;

b) 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;

c) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare:

1. la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1, calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 6 e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni;

2. le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera e) del presente articolo;

d) 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 della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno standard;

e) definizione delle modalità in base a cui per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2, le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri:

1. le Regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non partecipano alla ripartizione del fondo;

2. le Regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dal 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;

3. la ripartizione del fondo perequativo tiene conto del fattore dimensione demografica che è in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa e dello sforzo fiscale autonomamente realizzato;

f) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione della lettera d) sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione;

g) assegnazione alle Regioni a statuto ordinario, al fine di assicurare le risorse necessarie ad alimentare il fondo perequativo, di una compartecipazione al gettito IVA per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1, nonché del gettito del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2.

Art. 8

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, nelle materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva, sono adottati secondo 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 il corrispondente aumento dei tributi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numero 1);
- c) aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che va ad alimentare il fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'IRPEF;
- d) definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

**CAPO III
LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI**

Art. 9

(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) classificazione delle spese relative alle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane, in:
 1. spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
 2. spese relative alle altre funzioni;
 3. spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14;
- b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle funzioni fondamentali degli Enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in base alla capacità fiscale e alla spesa standard ed è altresì assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo;
- c) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;
- d) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell'articolo 11.

Art. 10

(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e autonomia tributaria degli Enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia tributaria degli Enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, per il finanziamento delle rispettive funzioni; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) razionalizzazione dell'imposizione fiscale immobiliare, compresa quella sui trasferimenti della proprietà e di altri diritti reali, anche al fine di riconoscere una adeguata autonomia impositiva ai Comuni e alle Città metropolitane;

c) disciplina di un tributo proprio comunale che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'Ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero a finanziare oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

d) attribuzione di compartecipazioni ed addizionali ai tributi erariali e regionali;

e) razionalizzazione dell'imposizione fiscale relativa agli autoveicoli e alle accise sulla benzina e sul gasolio, anche al fine di riconoscere una adeguata autonomia impositiva alle province;

f) previsione di forme premiali per favorire l'associazionismo comunale e fusioni tra Comuni.

g) le Regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) gli Enti locali, entro i limiti fissati dalle stesse leggi, dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi, nonché di introdurre agevolazioni;

i) gli Enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini.

Art. 11

(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli Enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli Enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro già svolte alla data di entrata in vigore della presente legge, pari all'importo dei fondi alla medesima data presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale, esclusi i contributi di cui all'articolo 14;

b) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;

c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli stessi, avviene in base a:

1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;

2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli Enti locali;

c) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata;

d) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard;

e) definizione delle modalità per cui le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e previa concertazione con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, sulla base dei criteri di cui alla lettera c), nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

f) i fondi ricevuti dalle Regioni a titolo di fondo perequativo per i Comuni e per le Province del territorio sono trasferiti dalla Regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Qualora le Regioni provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del Fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dalla lettera e), si applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la Regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo le disposizioni di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

CAPO III-bis FINANZIAMENTO DELLE CITTA' METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE

Art. 12 (Finanziamento delle città metropolitane)

1. Il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane è assicurato in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni .

2. Sino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, in materia di aree metropolitane, è assicurato il finanziamento delle funzioni dei relativi Comuni capoluogo con più di 350.000 abitanti, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni.

Art. 13 (Finanziamento e patrimonio di Roma capitale) – stesura provvisoria

1. Ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tiene conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dall'esercizio delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica.

2. Fermo quanto stabilito dalle disposizioni della presente legge per il finanziamento dei comuni, alla città di Roma, capitale della Repubblica, sono altresì assicurate specifiche quote di tributi erariali, previa determinazione degli oneri derivanti dallo svolgimento delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, i decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- a) attribuzione alla città di Roma di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;
- b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità.

4. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione.

CAPO IV INTERVENTI SPECIALI

Art 14

(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali;

b) 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;

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, alla collocazione geografica degli enti e anche, con riferimento ai Comuni, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale;

d) 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;

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria;

f) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi contemporaneamente alla creazione di un fondo specifico, mantenendo le proprie finalizzazioni originarie e finanziati nell'ambito del finanziamento ordinario.

CAPO V
COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Art. 15
(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;

b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza economica che di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna Regione e ciascun Ente locale;

c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni che possono adattare, previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni;

d) introduzione a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema, rispettivamente premiante e sanzionatorio, che porti per i primi anche ad eventuali modificazioni della aliquota di un tributo erariale; per i secondi, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, 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 per l'attuazione delle politiche comunitarie; 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.

Capo VI
PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Art. 16
(Patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse Regioni ed Enti locali;

b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;

c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;

d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti.

CAPO VII

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 17

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano una disciplina transitoria per le Regioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7 si applicano a regime dopo l'esaurirsi di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008 al netto delle risorse erogate in via straordinaria ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 7;

b) l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 7 avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile;

c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Nel caso in cui in sede di attuazione dei decreti legislativi emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare a proprio carico meccanismi correttivi di natura compensativa di durata non superiore al periodo transitorio di cui alla presente lettera.

Art. 18

(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali)

1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) nel processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, provvedono lo Stato o le Regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;

b) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile.

Art. 19

(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni)

1. I decreti legislativi di cui al comma 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle partecipazioni, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'Economia e delle finanze e con le agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;

b) definizione con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole Regioni e gli Enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

Art. 20

(Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome)

1. Nei limiti consentiti dai rispettivi Statuti speciali, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c).

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro-capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale. Tengono altresì conto dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali prevedendo anche, in conformità con il diritto comunitario, forme di fiscalità di sviluppo. Disciplinano, sulla base di quanto previsto dai rispettivi statuti, le modalità per l'attribuzione alle Regioni di quote del reddito delle imprese con sede legale fuori del territorio della Regione e con stabilimenti o impianti nella Regione medesima, contestualmente all'attribuzione o trasferimento delle eventuali competenze o funzioni spettanti alle medesime Regioni ed ancora non esercitate.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della Regione a statuto speciale o Provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

**Art. 21 - stesura provvisoria
(Salvaguardia finanziaria)**

1. L'attuazione della presente legge non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato e la finanza pubblica nel suo complesso.

2. Per le spese derivanti dall'attuazione degli articoli 3 e 4, pari a euroannui a decorrere dall'anno _____, si provvede

**Art. 22
(Abrogazioni)**

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione.