

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

CAPITOLO 5

LE NUOVE RELAZIONI FINANZIARIE TRA REGIONI ED ENTI LOCALI

Legge delega 5 maggio 2009, n. 42

"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"

Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68

"Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"



CAPITOLO 5 - LE NUOVE RELAZIONI FINANZIARIE TRA REGIONI ED ENTI LOCALI

5.1. Il nuovo assetto di relazioni finanziarie Regioni-Enti locali nella L. 42/2009

La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (Legge 5 maggio 2009, n. 42) delinea un nuovo assetto di relazioni finanziarie tra Regioni ed Enti locali rispetto all'attuale sistema binario della finanza delle autonomie caratterizzato da un distinto e separato rapporto Stato-Regioni e Stato-Enti locali.

Il provvedimento riserva alle Regioni una serie di nuovi compiti e di nuove facoltà che, se esercitate, sono potenzialmente in grado di incidere significativamente nella definizione delle politiche finanziarie degli Enti locali del proprio territorio.

In primo luogo, la legge delega prevede che, nel rispetto del divieto di doppia imposizione, l'autonomia impositiva delle Regioni si espliciti nella possibilità di istituire con legge regionale tributi locali, determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che Comuni, Province e Città metropolitane possono applicare. Inoltre, in virtù di tale autonomia impositiva, le Regioni possono istituire a favore degli Enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali.

In secondo luogo, la Ld prevede che i fondi perequativi degli Enti locali siano iscritti nel bilancio delle singole Regioni ed alimentati attraverso un apposito fondo perequativo dello Stato. Alle Regioni è attribuita la facoltà di attivare un sistema alternativo di riparto della perequazione rispetto a quello utilizzato dal livello centrale, il quale si sostanzia in una diversa definizione dei suoi parametri (spesa corrente e capitale, entrate), sulla base di criteri stabiliti da accordi sanciti in Conferenza unificata e previa intesa tra le Regioni e gli Enti locali. Sul presupposto di tale collaborazione infraterritoriale, le Regioni, tenuto conto del complesso delle risorse assegnate dallo Stato ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane che sono inclusi nel territorio regionale, a titolo di perequazione, possono infatti procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

La legge delega prevede inoltre l'assegnazione di uno specifico ruolo alle Regioni, a garanzia del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte del comparto degli Enti locali ricompresi nel territorio della Regione stessa. A tal fine la norma prevede che le Regioni possano intervenire, previa concertazione con gli Enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, al fine di adattare 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, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica relativi al complesso degli Enti locali ricadenti nel territorio della Regione stessa.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

La legge delega 42/2009 prevede infine la soppressione di tutti i trasferimenti regionali, oltre che di quelli statali, finalizzati al finanziamento delle spese di Comuni e Province per l'esercizio delle funzioni fondamentali e non fondamentali.

Sono esclusi dalla soppressione i seguenti trasferimenti:

- i contributi speciali, i finanziamenti dell'Unione Europea, con i cofinanziamenti nazionali;
- i fondi perequativi;
- i contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli Enti locali.

5.2. La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali

Il decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province (Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, artt. 12 e 19) stabilisce, a decorrere dal 2013, la soppressione dei trasferimenti regionali di parte corrente e, se non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, con carattere di generalità e permanenza e diretti al finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province.

Il fabbisogno di finanziamento derivante dalla soppressione dei trasferimenti deve essere compensato:

- per i Comuni, da una compartecipazione a tributi regionali, prioritariamente all'addizionale regionale all'IRPEF, o da tributi integralmente devoluti;
- per le Province, da una compartecipazione alla tassa automobilistica sugli autoveicoli spettante alla Regione.

Il gettito da assicurare agli Enti locali è determinato in misura tale da garantire un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi. La Regione può altresì:

- adeguare l'aliquota sulla base delle disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni dei Comuni (e delle Province);
- incrementare successivamente la misura della devoluzione o compartecipazione con le medesime modalità, in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di soppressione.

L'individuazione dei trasferimenti regionali fiscalizzabili è oggetto di condivisione nell'ambito della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) ovvero, quando sarà effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La Regione non può ridurre l'aliquota dei tributi devoluti o compartecipati al di sotto di quanto necessario per assicurare ai Comuni (e alle Province) un gettito almeno uguale all'ammontare dei trasferimenti regionali soppressi.

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Ciascuna Regione determina il tributo regionale devoluto o compartecipato, secondo quanto previsto dallo Statuto o, in coerenza dello stesso, con atto amministrativo, d'intesa con i Comuni (e con le Province) del proprio territorio.

Per le Province, in caso di mancata fissazione della misura della compartecipazione alla tassa automobilistica entro la data del 30 novembre 2012, lo Stato interviene in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Per i Comuni c'è un'analogia disposizione, senza tuttavia che sia determinata la data per la fissazione dell'aliquota di compartecipazione o del tributo integralmente devoluto.

A tale proposito, è opportuno evidenziare che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 22 novembre 2012, ha approvato un ordine del giorno nel quale ha espresso l'opportunità di rinviare la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali alle Province al compimento del processo di riordino avviato con il D.L. 201/2011. Ciò si rende necessario in quanto:

- l'ordinamento delle Province è stato più volte oggetto di provvedimenti normativi che hanno stravolto il quadro istituzionale in cui è stata approvata la norma del D.Lgs 68/2011, ma soprattutto sono stati rivisitati il ruolo e le funzioni delle Province;
- con i decreti legge 201/2011 e 95/2012 sono state ridotte le funzioni assegnate alle Province e sono stati previsti tempi successivi entro cui le Regioni sono tenute a portare a compimento il processo di attribuzione delle funzioni (31/12/2012) e quindi, conseguentemente, l'individuazione delle risorse da fiscalizzare avrebbe dovuto essere rimodulata a seguito della definizione delle funzioni amministrative delegate;
- il D.L. 188/2012, infine, prevedendo il riordino delle Province e delle città metropolitane, ha determinato una rivisitazione dei criteri di assegnazione delle funzioni e delle relative risorse.

Con efficacia a decorrere dal 2013 (per le Province la decorrenza non è esplicitata, ma si presume sia la stessa), per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attuazione delle norme sulla soppressione dei trasferimenti regionali e sul loro finanziamento, ciascuna Regione istituisce un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, distintamente per i Comuni e per le Province.

Per quanto riguarda i Comuni, il Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, che ha durata triennale (2013-2015), sarà alimentato da una percentuale non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione all'addizionale regionale all'IRPEF o del tributo regionale integralmente devoluto. Le modalità di riparto del Fondo e le quote del gettito che, anno per anno, sono devolute al singolo Comune in cui si sono verificati i presupposti di imposta saranno stabilite d'intesa con i Comuni del proprio territorio. Per quanto riguarda le Province, il Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, che ha durata triennale, sarà alimentato da una percentuale non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione alla tassa automobilistica. Le modalità di riparto del

Fondo e le quote del gettito che, anno per anno, sono devolute alla singola Provincia in cui si sono verificati i presupposti di imposta saranno stabilite d'intesa con le Province del proprio territorio.

Superata la fase sperimentale, a decorrere dal 2016, non sono previsti strumenti perequativi regionali.

Per quanto riguarda invece l'intervento perequativo statale, è previsto per le Province che sia istituito dapprima un Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale (a decorrere dall'anno 2012) di durata biennale (2012-2013), alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF, che cesserà a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della L. 42/2009.

Anche per quanto riguarda i Comuni, il D.Lgs. 23/2011 prevede che sia istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio (a decorrere dal 2011) di durata triennale (2011-2013), alimentato dal gettito della fiscalità immobiliare devoluta, che cesserà a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della L. 42/2009.

Pertanto, a decorrere dall'anno 2014 dovrebbero essere istituiti nel bilancio regionale due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore della Province (ed eventualmente delle Città metropolitane), alimentati dal fondo perequativo statale di cui all'articolo 13 della L. 42/2009.