



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

DOCUMENTO SUI PRINCIPI APPLICATIVI DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE

E' necessario, oltre che politicamente significativo, che la Carta Costituzionale venga arricchita da esperienze concrete di piena attuazione delle norme oggi in vigore, a partire da quelle introdotte con la riforma del 2001 (articoli 116, 117 e 119).

Per conseguire un importante risultato nel senso appena delineato si propone un contesto di principi e di contenuti da tradurre in una proposta di legge, quale documento programmatico delle Regioni.

La stabilità della finanza pubblica è raggiungibile attraverso la piena responsabilizzazione dei vari livelli di governo nel conseguimento degli obiettivi delle politiche pattizie, unica modalità da attuare per regolare il rapporto fra Governo centrale ed Autonomie territoriali (p.es. il Patto di Stabilità e crescita, il cui contenuto si deve sostanziare nell'individuazione dei saldi finanziari). La politica dei saldi finanziari passa attraverso il riconoscimento dell'autonomia tributaria e finanziaria alle Regioni e alle Autonomie Locali.

Le Regioni devono assumere il ruolo di coordinamento e di regolazione della finanza territoriale. Regioni e Autonomie Locali provvedono a definire le regole – vincoli a cui le istituzioni del proprio territorio sono tenute per il concreto rispetto dei saldi finanziari, tralasciando la logica del solo sistema sanzionatorio nel caso di scostamento rispetto agli obiettivi prefissati ed introducendo un sistema incentivante per favorire la realizzazione degli obiettivi posti.

Le leggi regionali istituiscono tributi regionali, stabiliscono ambiti di intervento fiscale, fissano i presupposti impositivi e ne individuano i soggetti passivi, purché tali tributi siano connessi al territorio dell'ente impositore (Regioni/Enti locali) e non abbiano gli stessi presupposti impositivi di tributi erariali preesistenti.

In sintesi, il sistema si deve reggere concretamente sul principio della stabilità e dell'unitarietà della finanza pubblica, ma contemporaneamente il contesto del finanziamento degli enti territoriali deve rispettare i principi di autonomia, responsabilità, crescita competitiva, sussidiarietà, coesione - anche tenendo conto delle specificità legate alle Regioni di ridotte dimensioni geografiche - leale collaborazione e cooperazione. In particolare, si ribadiscono, tra gli altri, alcuni principi fondamentali che devono ispirare il sistema tributario regionale:

- a. razionalità, semplificazione e coerenza dei singoli tributi;
- b. equilibrio tra tributi propri, compartecipazioni e addizionali a tributi erariali riferiti al territorio di ciascuna Regione;
- c. assicurazione di costante ed integrale copertura dei costi standard dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, 2° comma, lett. m) Cost.;
- d. partecipazione di Regioni ed Enti locali nella definizione delle politiche fiscali, nell'accertamento e nel contrasto all'evasione fiscale;
- e. premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti;
- f. concorso delle Regioni e degli Enti locali alla definizione di entità, criteri di riparto, tipologie e sistemi di cofinanziamento delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma della Costituzione per le finalità dallo stesso previste;
- g. valorizzazione e riconoscimento della sussidiarietà fiscale;
- h. il principio di perequazione dovrà essere applicato in maniera da ridurre in modo adeguato le differenze tra 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.

Assume rilevanza, in proposito, la definizione di regole negoziali fra lo Stato e le Regioni, fra le Regioni e le Autonomie Locali e fra tutti gli enti di governo territoriale che, dalla logica della semplice comunicazione, passi ad un contesto di intese pur riconoscendo allo Stato e alle Regioni, per gli ambiti e le materie di competenza, il ruolo di centri di iniziativa e di soggetti atti ad assumere provvedimenti nel caso la mancata intesa rappresenti uno strumento ostruzionistico per la realizzazione di progetti istituzionali e/o economici.

1. PEREQUAZIONE.

Quale momento di partenza del sistema, attraverso una apposita delega al Governo, è necessario prevedere la determinazione di un fondo perequativo:

- a. per assicurare integralmente il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni previste dall'art. 117, 2° comma, lett. m), della Costituzione sulla base della fissazione del costo standard di ciascun servizio, nel rispetto del principio di eguaglianza;
- b. per ridurre le differenze esistenti circa le capacità fiscali procapite presenti sul territorio nazionale.

L'alimentazione del fondo dovrà essere assicurata dalla compartecipazione ad un grande tributo erariale dinamico e collegato all'evoluzione del PIL.

Si potrebbe meglio specificare la portata della proposta di delega attraverso il seguente schema:

- a. definizione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione dei relativi costi standard, le regole per i loro aggiornamenti, in modo da assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale del livello essenziale della prestazione e del relativo costo standard;

- b. garanzia della copertura integrale dei livelli essenziali di prestazione di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione;
- c. riduzione delle differenze interregionali nel gettito delle entrate tributarie regionali per abitante destinate al finanziamento delle funzioni non comprese tra quelle "essenziali";

Il rilievo che hanno le competenze in materia di trasporto pubblico locale per i bilanci delle Regioni nonché la necessità di consentire, su tutto il territorio, un'erogazione del servizio adeguata, impone che si assicurino le risorse finanziarie necessarie sulla base di costi standard di riferimento.

Per le materie di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, il processo di convergenza, dal dato di fabbisogno espresso dalla spesa storica a quello misurato attraverso i costi prestazionali standard, andrà definito con la gradualità necessaria ad assicurarne la sostenibilità.

Anche per le restanti materie il sistema di finanziamento andrà disegnato secondo un percorso di divergenza dal criterio della spesa storica. Tale percorso dovrà essere compiutamente realizzato in un periodo temporale di 5 anni. Decorso i cinque anni, qualora lo Stato verificasse la necessità di garantire un periodo di tempo più ampio ad alcune Regioni per la conclusione di tale percorso, tale esigenza va assicurata con risorse dello Stato per il tempo ritenuto necessario.

2. AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI

Il disegno di legge delega deve partire dalla seguente considerazione: propedeutica alla realizzazione del federalismo è la verifica congiunta del rapporto tra competenza (e non solo quelle trasferite) e relativo finanziamento per misurare l'adeguatezza rispetto alla allocazione delle responsabilità nei diversi livelli istituzionali, nonché per valutare la congruità complessiva delle risorse con il duplice obiettivo di costituire un Fondo unico nel quale far confluire tutte le risorse di competenza regionale ai sensi del Titolo V della Costituzione ad eccezione di quelle per il riequilibrio territoriale e di eliminare le sovrapposizioni organizzative e amministrative corrispondenti.

Mediante lo strumento, anche in questo caso, della delega al Governo, qualsiasi riforma nel senso indicato dalla riscrittura del Titolo V della Costituzione non può non interessare la realizzazione di un compiuto federalismo fiscale che possa assicurare l'attribuzione alle Regioni e agli Enti Locali del gettito di tributi i cui presupposti siano comuni sul territorio nazionale ma possano caratterizzarsi per la flessibilità della base imponibile e della corrispondente capacità impositiva dei medesimi enti. A questa caratterizzazione deve obbligatoriamente fare da corollario, accanto ai tributi propri, l'attribuzione di quote certe di compartecipazione ai grandi tributi erariali, i cui gettiti risultino meno sperequati sul territorio, la individuazione di addizionali e sovrimposte ai medesimi tributi erariali e la determinazione del limite massimo di manovrabilità delle aliquote da parte degli enti territoriali. Contestualmente si dovrà procedere alla definizione dei criteri di ripartizione del gettito in relazione al luogo dei consumi per le imposizioni di natura indiretta, della localizzazione dei beni per l'imposizione sul

patrimonio, per il luogo della prestazione lavorativa per le imposte sulla produzione e per la residenza del percettore per le imposte riferite ai redditi.

A fianco di questi capisaldi di federalismo fiscale è opportuno che il processo di riforma consenta agli Enti che applicano la sussidiarietà fiscale e che nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione economica e finanziaria dimostrino comportamenti virtuosi ed efficienti, ulteriori forme di flessibilità e autonomia, anche a carattere sperimentale, in presenza di taluni elementi caratterizzanti ovvero di dinamiche virtuose (adozione di rating e relative classificazioni; capacità di interazione e concorso risorse pubblico-privato e relativa incidenza sulle manovre di bilancio; introduzione di misure innovative per il conseguimento degli obblighi comunitari e in generale di razionalizzazione della spesa pubblica dal parte del complesso delle amministrazioni facenti capo al sistema pubblico di ogni Regione; concorso al contrasto all'evasione fiscale e aumento della base imponibile a livello territoriale; altre iniziative e strumenti, anche a carattere innovativo, destinate a migliorare il rapporto con il contribuente).

Fondamentalmente sono da attribuire alle Regioni e agli Enti locali:

- a. Compartecipazioni, addizionali e sovrimposte ai tributi erariali. Per tale fattispecie di finanziamento si definiscono i criteri di territorializzazione dei gettiti, mentre i decreti delegati dovranno stabilire i limiti di manovrabilità delle aliquote, salvaguardando, in capo alle Regioni, almeno l'attuale flessibilità fiscale;
- b. Tributi applicati sull'intero territorio nazionale, il cui gettito, tuttavia, è attribuito alle Regioni e agli Enti locali.
- c. Altri tributi propri che non si sovrappongano nei presupposti ai tributi erariali.

È necessario garantire la pari dignità dell'entrate tributarie regionali rispetto a quelle erariali; in tal senso occorre che i provvedimenti statali influenti sul gettito delle entrate tributarie proprie o compartecipate siano accompagnate dall'Intesa preventiva, dall'indicazione degli effetti per ogni singola Regione e dalla copertura con entrate compensative di natura tributaria che salvaguardino gli spazi di autonomia fiscale delle Regioni. Al contempo occorre pervenire al definitivo superamento della tesoreria unica e quindi al versamento dei tributi regionali direttamente in capo alle Regioni. In attesa di questo è necessario assicurare la coincidenza temporale fra l'incasso dei tributi e il loro riversamento in favore delle Regioni.

Infine, riguardo alla spesa di investimento, è necessaria la conferma, quale livello di partenza, dell'attuale potenzialità espressa dalle Regioni attraverso le risorse ordinarie e la loro capacità d'indebitamento.

3. FINANZA DEGLI ENTI LOCALI.

E', inoltre, opportuno riaffermare il ruolo delle Regioni nel coordinamento del sistema della finanza locale che trova ulteriore affermazione nel conferimento pieno della funzione di garanzia degli equilibri della finanza pubblica decentrata nell'ambito regionale, con particolare riguardo agli obiettivi del Patto di stabilità interno e prevedere che la Regione svolga un ruolo attivo anche nei rapporti finanziari tra Stato ed Enti locali. Inizialmente il fondo perequativo per le funzioni degli Enti locali potrà essere fissato in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti a favore dei medesimi Enti locali come risultanti dal bilancio dello Stato per un anno di riferimento (da concordare)

e le risorse vengano distribuite in base a distinti criteri che possano garantire, anche in tal caso, la solidarietà tra gli enti e la premialità.

4. AMMINISTRAZIONE DELLA FISCALITA' REGIONALE

Partendo dall'assunto che non può realizzarsi un compiuto federalismo fiscale in assenza di strutture amministrative che possano supportare il governo della materia tributaria, senza voler riproporre duplicazioni di strutture esistenti ma facendo riferimento al capovolgimento della modalità di attribuzione delle entrate fiscali, individuata ai paragrafi precedenti, è necessario prevedere flessibili organismi a livello territoriale su scala regionale, sotto la responsabilità della Regione competente per territorio. In tal senso, in ossequio al principio di semplificazione, efficienza, economicità e unitarietà della gestione, il disegno di legge delega dovrebbe prevedere la trasformazione delle Agenzie regionali delle entrate in Centri di servizio per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli Enti locali.

5. REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME

L'attuazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione non coinvolge direttamente le autonomie speciali se non nei termini stabiliti dall'art. 10 della Legge costituzionale n.3/2001 e dei principi fondamentali dell'ordinamento. Tali principi, per le Regioni a Statuto Speciale si attuano in coerenza e nei modi stabiliti dai rispettivi Statuti Speciali e dalle relative norme di attuazione.

Il particolare ordinamento finanziario delle autonomie speciali deve essere coerente con il complesso dei poteri e delle funzioni loro riconosciute nonché con le peculiarità delle singole situazioni che ne caratterizzano i rispettivi territori. Pertanto anche l'attuazione dei predetti principi fondamentali va realizzata nel quadro dell'autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto speciale che è e rimane disciplinata dai rispettivi Statuti speciali, dalle relative norme di attuazione e dalle loro modificazioni, definite secondo le procedure previste dagli Statuti medesimi.

L'attuazione del principio solidarietà e la conseguente partecipazione alla perequazione, disciplinata dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione, deve tener conto, ove ricorrano, delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che connotano specifici territori delle autonomie speciali, superabili proprio in virtù del particolare ordinamento finanziario loro riconosciuto.

Va assicurata piena attuazione all'autonomia fiscale delle autonomie speciali, già prevista dagli Statuti, sulla base di principi stabiliti da specifiche norme di attuazione statutaria.

Vanno emanate norme di attuazione statutaria che disciplinino le necessarie ed adeguate forme di coordinamento tra il nuovo sistema della finanza pubblica complessiva, anche per quanto riguarda il patto di stabilità interno, e l'ordinamento finanziario delle singole autonomie speciali, dando attuazione anche alle specifiche previsioni della legge finanziaria dello Stato.