

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE

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

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 ventiquattro 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, 21 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 e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione;

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 sul medesimo presupposto, 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 ai presupposti non assoggettati 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; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 4;

l) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità di accredito 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 l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), 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 4, 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 del

settore pubblico, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza;

bb) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite.

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, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le Regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con gli altri ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, 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. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e nella determinazione dei fabbisogni standard.

5. 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, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. 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 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 dell'ultimo decreto legislativo adottato ai sensi dell'articolo 2, comma 3.

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, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; 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 ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; 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 8, comma 1, lettera d); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;

d) la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali;

e) in attuazione del principio stabilito dall'articolo 2, comma 2, lettera aa), la Conferenza propone al Governo gli indirizzi generali in materia di politica dei redditi da lavoro pubblico e di gestione del personale, al fine di favorirne l'efficienza e la produttività.

CAPO II

RAPPORTI FINANZIARI STATO - REGIONI

Art. 5

(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle Regioni 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 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 ai presupposti non già assoggettati 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 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, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;

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

e) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

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 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 su tutto il territorio nazionale;

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 riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o dell'addizionale 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 una Regione; 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 statale a favore delle Regioni, in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, terzo comma, della Costituzione, 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 dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA assegnata per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), nonché da una quota 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; 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 nell'attività di recupero fiscale, 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) alla Regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettere d) e g), tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni, è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi;

f) 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 da una quota del gettito prodotto nelle altre Regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

3. la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le Regioni con popolazione al di sotto di una soglia che verrà individuata con i decreti legislativi, del fattore dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa;

g) 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.

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 loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, 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:

1) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);

2) per le spese di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 20, comma 3, lettera c);

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 spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo;

c) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale;

d) 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;

e) 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;

f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione.

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, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi Comuni e Province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei Comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione e dall'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo; la manovrabilità dell'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei Comuni per fasce;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle Province relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo;

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

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

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva;

g) le Regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possono istituire nuovi tributi dei Comuni, delle Province 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 leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi, 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, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all'articolo 14, e le entrate spettanti ai Comuni ed alle Province, ai sensi dell'articolo 10, tenendo conto dei principi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera c), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

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 e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti;

d) 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;

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

f) definizione delle modalità per cui le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e previa intesa 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,

sulla base dei criteri di cui alla lettera d), e delle entrate standardizzate, 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;

g) 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. Le Regioni, qualora non 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 f), si applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all'articolo 2 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 IV

FINANZIAMENTO DELLE CITTA' METROPOLITANE E DI ROMA CAPITALE

Art. 12

(Finanziamento delle città metropolitane)

1. Il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane è assicurato, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. La legge statale assegna alle Città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai Comuni, nonché disciplina la facoltà delle Città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera d).

2. Sino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di aree metropolitane, è assicurato il finanziamento delle funzioni dei relativi Comuni capoluogo, 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)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, e dell'articolo 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica.

2. Fermo quanto stabilito dalle disposizioni della presente legge per il finanziamento dei Comuni, per le finalità di cui al comma 1 sono altresì assicurate alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 16, il decreto legislativo di cui al comma 1, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i 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) trasferimento, a titolo non oneroso, al comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca 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. Il medesimo decreto legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica, adottata nell'ambito delle risorse disponibili.

CAPO V 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, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale, ai territori montani;

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 stanziare 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.

CAPO VI

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 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 a modificazioni della aliquota di un tributo erariale commisurate allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; 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 o dell'ente locale 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, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Capo VII 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 a titolo non oneroso 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 VIII 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, 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 pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

d) garanzia per le Regioni, in sede di prima applicazione, della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera g);

e) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all'articolo 8, comma 1, lettere b) e c), sia, per il complesso delle Regioni, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a), del medesimo articolo 8 e che si effettui una verifica, concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite.

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, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali, e, per le altre spese, in un periodo di tempo pari a cinque anni. Fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno standard, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando in modo forfettario l'ottanta per cento di esse come fondamentali ed il venti per cento di esse come non fondamentali;

2) fatta salva l'autonomia delle Regioni e con esclusione dei fondi erogati dalle stesse Regioni agli enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea**, il finanziamento delle funzioni, fondamentali e non, di comuni e province è riferito nella fase di avvio all'insieme delle rispettive funzioni, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge.

***nota: a seguito della riunione della Conferenza Unificata del 2 ottobre 2008, il testo delle prime due righe del numero 2, fino ad "Unione europea", è oggetto di valutazione ai fini di una possibile riformulazione*

Art. 19

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

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, 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.

CAPO IX

OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETA' PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Art. 20

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

1. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti consentiti dai rispettivi Statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonchè 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.

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.

c) a fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a Statuto speciale, così come alle Regioni a Statuto ordinario, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le modalità di finanziamento attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

CAPO X **SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI**

Art. 21 **(Salvaguardia finanziaria)**

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita.

2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:

a) le maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo;

b) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo assoluto che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

3. Per le spese derivanti dall'attuazione degli articoli 3 e 4, si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio

Art. 22 **(Abrogazioni)**

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

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. La questione del federalismo fiscale

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.

Da tempo la Corte costituzionale ha sottolineato, in numerose occasioni, l'urgenza di concretizzare l'attuazione legislativa dell'art. 119 della Costituzione. La sentenza n. 370 del 2003 già 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".

Tuttavia, nonostante queste autorevoli indicazioni, nel dibattito pubblico fino a non molto tempo addietro e in alcuni casi ancora oggi, il tema del federalismo fiscale è stato trattato in modo strumentale, prospettando l'esplosione della spesa pubblica, l'aumento della pressione fiscale, la frattura del Paese. L'opinione pubblica veniva condotta in una sorta di Torre di Babele delle più svariate - e spesso incompetenti - opinioni senza mai dare atto del reale problema del nostro Paese dove il federalismo è una grande incompiuta, innanzitutto proprio per mancanza del federalismo fiscale. Di questa drammatica incompiutezza sta ora maturando la consapevolezza, nell'evidenza che è proprio la mancanza di federalismo fiscale a deprimere la competitività del sistema, sottraendo risorse agli impieghi produttivi e sociali, a rischiare di spaccare il Paese, a determinare, per mancanza di una adeguata di responsabilizzazione e *accountability*, l'aumento incontrollato della spesa pubblica.

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.

Infatti, perpetrare un modello di sostanziale "finanza derivata" in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea problematiche confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici. In altre parole,

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 questa situazione, è significativo che una recente indagine dedicata alle riforme istituzionali abbia messo in luce che il 60,8% degli intervistati, a livello nazionale, ritiene il federalismo fiscale una riforma in grado di consentire una maggior efficienza e trasparenza del prelievo fiscale e/o minori sprechi a livello regionale o locale. E' un dato significativo che mette in evidenza come nella generalità dell'opinione pubblica, anche tra la popolazione meridionale, nonostante la complessità dell'argomento e la retorica che spesso ha inquinato il dibattito, si stia acquisendo consapevolezza che il federalismo fiscale costituisce una riforma indispensabile per combattere l'inefficienza e aggiornare alcuni elementi del "patto fiscale" in conformità ad una più moderna declinazione del principio *no taxation without representation*. Come affermava Einaudi, infatti, "il cittadino vuole sapere perché paga le imposte".

Senza la riforma del federalismo fiscale, invece, nel sistema istituzionale risultante dalla riforma costituzionale del 2001 non si riescono ad attivare in modo adeguato i necessari meccanismi di responsabilizzazione verso gli elettori locali e non si potrà quindi favorire la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità. In assenza di queste condizioni la spesa pubblica in Italia non potrà essere contenuta in modo efficace e senza gravi distorsioni.

Non può sottrarsi che dalla riforma costituzionale del 2001 non sono mancati 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.

2. Le linee complessive del disegno di legge

Premesse tali brevi considerazioni e passando ora più compiutamente al contenuto del provvedimento, risulta evidente, fin dal titolo, che il presente disegno di legge ha ad oggetto specifico l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, ferma restando la vigente disciplina relativa all'attuazione dell'art. 118 della Carta fondamentale, con riguardo al trasferimento di funzioni amministrative.

Nelle sue linee complessive, lo schema di disegno di legge delega contiene una serie di principi e criteri direttivi di carattere generale rivolti ad 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.

In questo modo, il disegno di legge definisce i lineamenti di un quadro diretto a permettere 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 determinare le materie e gli ambiti nei quali possa essere esercitata l'autonomia tributaria degli Enti locali.

Viene fissato quindi il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo, stabilendosi in particolare l'avvio di un percorso graduale, caratterizzato da una fase transitoria e progressiva, 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 fattore ha una valenza economica e sociale significativa, l'altro rappresenta un fattore 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 contesto prende corpo l'importante disegno di perequazione, diretto a coniugare l'inderogabile principio costituzionale di solidarietà 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, specificato nei vari elementi costitutivi, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, in un quadro dove viene però ribadita, a giusta garanzia del cittadino, la necessità 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.

Attraverso questa impostazione si ottiene sia il risultato di un'ordinata 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.

Regioni ed enti locali vengono così messi nelle condizioni di attuare una 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 dal livello centrale in modo uniforme sul territorio nazionale.

Tra gli altri principi che vengono ad informare il disegno complessivo, va messo in evidenza, 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.

Ulteriore elemento di novità è la istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza Unificata e disciplinata dai decreti legislativi in modo, tra l'altro, da concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, da promuovere l'attivazione degli interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; da verificarne l'attuazione. La Conferenza sarà chiamata anche a monitorare il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia ed efficienza.

Il ruolo della Conferenza assume significato alla luce di alcune brevi considerazioni. Non si dimentichi, infatti, 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.

Pertanto, 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 d'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 Legge organica sul finanziamento delle comunità autonome (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 *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.

Tornando al disegno di legge, si evidenzia che esso risulta chiarificatore anche nella definizione dei tributi regionali che 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, cui è assimilato il trasporto pubblico locale, e le funzioni fondamentali degli enti locali, secondo quanto previsto, rispettivamente, dalle lettere m) e p) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione. Ed è proprio da questo punto di vista che 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 sistema 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, poi, 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, la riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche o l'addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e attraverso compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote 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) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (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 ancora 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 da ultimo stabilito sul tema 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.

Un'altra questione da mettere in evidenza e trattata dal provvedimento 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 locale in cui viene attribuito un ruolo significativo anche 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 comunque 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 dell'intesa 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.

Con riferimento alle fonti di finanziamento degli Enti locali, spetterà allo Stato 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.

Viene delineato, in conformità con il quadro costituzionale, il sistema della finanza locale, attraverso la previsione di un paniere di tributi propri, rispettivamente dei comuni e delle province, conseguente all'attribuzione di tributi o parti di tributi già erariali o di addizionali, con garanzia di un'adeguata flessibilità.

Viene poi prevista la facoltà di istituzione di un tributo comunale ~~di scopo~~ e di uno provinciale che occorra per particolari scopi; accanto ad esso vengono contemplate forme premiali dirette a favorire le unioni e le 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.

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 al fabbisogno standard.

L'autonomia degli enti locali si realizzerà anche, nei limiti fissati dalle leggi, attraverso il potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti, nonché di introdurre agevolazioni. 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.

Da ultimo il provvedimento disciplina 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 o quella in base a cui le Regioni, al fine del raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, possano adattare, previa concertazione con le autonomie presenti sul proprio territorio, 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 inoltre previsto, a favore degli enti più virtuosi, un sistema premiante ed un meccanismo di tipo sanzionatorio per gli enti meno virtuosi, con differenziati meccanismi sanzionatori nei confronti 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.

3. *L'articolato del disegno di legge*

Fatte queste premesse introduttive, volte a delineare la *ratio* complessiva del provvedimento, e passando ad illustrare i contenuti del disegno di legge più in dettaglio, esso si compone di ventidue articoli, suddivisi in dieci capi.

Il Capo I, rubricato "Contenuti e regole di coordinamento finanziario" comprende i primi quattro articoli. Più analiticamente:

- l'art. 1 circoscrive l'ambito dell'intervento normativo specificando che la finalità del provvedimento nel suo complesso è quella di dare attuazione all'art. 119 della Costituzione. Vengono indicati, altresì, i principi di cui si deve tenere conto nel perseguimento dell'obiettivo: tra questi si evidenziano quelli dell'autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed Enti locali e quello di solidarietà e coesione sociale al fine di sostituire gradualmente per tutti i livelli di governo il criterio della spesa storica;

- l'art. 2 indica l'oggetto e le finalità del provvedimento, prevedendo che il Governo adotti, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Tali decreti assicureranno l'autonomia finanziaria di Comuni,

Province, Città metropolitane e Regioni, attraverso la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e la definizione della perequazione. L'articolo individua i principi e criteri direttivi di carattere generale per l'esercizio della delega, cui vanno poi ad aggiungersi gli specifici principi e criteri direttivi indicati nei singoli articoli successivi con riguardo ai diversi profili di attuazione dell'art. 119 Cost. Tra i principi ed i criteri direttivi di carattere generale cui i suddetti decreti devono informarsi si ricordano in particolare: quello della autonomia finanziaria di tutti i livelli di governo, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, quello del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica; quello della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria ed amministrativa; quello della contenenza e della responsabilità nell'imposizione di tributi; quello della premialità dei comportamenti virtuosi a cui fa da contraltare un meccanismo sanzionatorio per enti che non rispettino gli equilibri economici e finanziari o non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio delle funzioni fondamentali; quello dell'esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote che non siano del proprio livello di governo, con la contestuale previsione di un meccanismo di compensazione ove tali interventi siano statali e riguardino i tributi degli enti locali e quelli propri derivati (cioè istituiti e regolati da leggi dello Stato ma il cui gettito sia attribuito alle Regioni) e le aliquote riservate alle Regioni ma insistenti su basi imponibili dei tributi erariali; quello della previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale; quello della semplificazione del sistema tributario e della trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa; quello della riduzione della imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali; quello di territorialità dell'imposta; quello di certezza delle risorse e della stabilità tendenziale del quadro di finanziamento. Al comma 3 dell'articolo, si prevede che i decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione

normativa, del Ministro per i rapporti con le Regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie interessate dai decreti; gli schemi di decreto, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, sono trasmessi alle Commissioni competenti presso i due rami del Parlamento perchè su di essi venga espresso il parere. Entro i successivi due anni potranno essere adottati criteri correttivi. La norma prevede, inoltre, che il Governo nella predisposizione dei decreti legislativi, assicuri piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e la determinazione dei fabbisogni standard;

l'articolo 3 prevede l'istituzione presso il Ministero dell'economia e finanze, ai fini della raccolta e della elaborazione degli elementi conoscitivi per l'attuazione del federalismo fiscale, di una Commissione paritetica composta da un numero uguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo. L'organismo cessa la propria attività e viene contestualmente sciolto alla data di entrata in vigore dell'ultimo decreto legislativo;

l'art. 4 prevede che, in forza dei decreti legislativi di cui all'art. 2, si istituisca, nell'ambito della Conferenza Unificata, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: come già ricordato, questa viene a ricoprire il ruolo di organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. La seconda parte dell'articolo indica i principi ed i criteri direttivi che ne disciplinano il funzionamento e la composizione; in particolare, la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; 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 ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento; propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica

l'applicazione; assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; assicura la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema; verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali; propone al Governo gli indirizzi generali in materia di politica dei redditi da lavoro pubblico e di gestione del personale, al fine di favorirne l'efficienza e la produttività;

Il Capo II, rubricato "Rapporti finanziari Stato – Regioni" comprende i successivi quattro articoli (dall'art. 5 all'art. 8). Nel dettaglio:

- l'art. 5 detta i principi ed i criteri direttivi relativi ai tributi delle Regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. La disposizione prevede che le Regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali che consentono di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni inerenti le materie di competenza legislativa regionale; prevede tre categorie di tributi regionali e attribuisce alle regioni stesse il potere di modifica delle aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale purché rimangano salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione; specifica il principio di territorialità nell'attribuzione alle Regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato; infine precisa che i tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

- l'art. 6 individua i principi e i criteri direttivi cui devono uniformarsi i decreti legislativi per la determinazione delle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento. A tal fine le spese connesse a materie di competenza legislativa regionale vengono classificate in: spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'art.117 della Costituzione (livelli essenziali delle prestazioni), tra le quali rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione ed a cui è assimilato il trasporto pubblico locale; spese non rientranti nelle prime; spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali previsti dal successivo articolo 14 della stessa legge. La norma prevede, tra l'altro, che per le spese relative ai livelli

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e per quelle non direttamente ad esse riconducibili vengano soppressi i trasferimenti statali diretti al loro finanziamento. Sono poi individuate le diverse modalità con cui dovranno essere finanziate le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (tributi regionali, riserva di aliquota sull'imposta sui redditi delle persone fisiche, addizionale regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, compartecipazione regionale all'IVA e fondo perequativo) e le spese a tali livelli non riconducibili (tributi propri e quote di fondo perequativo); le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese per i livelli essenziali saranno determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni a costo standard in almeno una Regione; cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorreranno le quote del fondo perequativo;

- l'art. 7 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi per la determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante: tra tali principi si prevede che la perequazione debba essere applicata in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne tuttavia l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo. Il fondo perequativo sarà alimentato da una compartecipazione al gettito IVA, per le spese riconducibili ai livelli essenziali e da una quota del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF per le altre spese. Per le spese riconducibili ai livelli essenziali, il fondo perequativo assicurerà la copertura integrale a costo standard. Per le altre spese il fondo dovrà ridurre le differenze regionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale, tenendo conto del fattore demografico, in funzione inversa rispetto alla dimensione demografica stessa; si prevede, inoltre, che per la Regione con riguardo alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi per il finanziamento dei livelli essenziali, è garantito la copertura del differenziale tra dati previsionali e gettito effettivo dei tributi.

- l'art. 8 individua i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi con riguardo al finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni: cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa nel bilancio dello Stato; riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento dei tributi propri derivati e delle aliquote sui tributi erariali in caso di spese per funzioni riferite ai livelli essenziali; aumento del gettito derivante dall'aliquota media dell'addizionale regionale IRPEF per le altre spese; aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA che va ad alimentare il fondo perequativo, ovvero della compartecipazione all'IRPEF; definizione delle modalità con le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard.

Il Capo III è dedicato alla "Finanza degli enti locali". Esso si compone di tre articoli (9, 10 ed 11). Più specificatamente:

- l'art. 9 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti legislativi di cui all'art.2 in materia di finanziamento delle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane. Vengono distinte le spese in: spese riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali, spese relative ad altre funzioni, spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali previsti all'art. 14 della stessa legge delega. Si prevede, tra l'altro, la definizione delle modalità per cui il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantire il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo; si prevede ancora che siano definite le modalità per cui le spese riconducibili a funzioni diverse da quelle fondamentali sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale; si prevede, ancora, la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione e delle spese relative ad altre funzioni, ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi per gli enti locali e, da

ultimo, si prevede che il gettito delle compartecipazioni è senza vincolo di destinazione;

- l'art. 10 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti legislativi con riguardo al coordinamento e all'autonomia tributaria degli Enti locali. Si prevede che la legge statale individui i tributi propri dei Comuni e delle Province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi Comuni e Province di tributi o parti di tributi già erariali; si prevede che la modalità secondo cui le spese dei comuni, relative alle funzioni fondamentali sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione e dall'addizionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo; si prevede che la modalità secondo cui le spese delle province, relative alle funzioni fondamentali sono finanziate dal gettito derivante dalla compartecipazione all'imposta sui redditi delle persone fisiche, dai tributi propri disciplinati dalla legge statale e dal fondo perequativo; la norma prevede ancora, al fine di valorizzare l'autonomia impositiva dei comuni e delle province, che sia disciplinato un tributo proprio comunale ed uno provinciale in grado di poter attribuire all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi; per quanto riguarda specificamente il Comune, il tributo potrà essere finalizzato anche alla realizzazione di opere pubbliche o al finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali i flussi turistici e la mobilità urbana; si prevede poi che siano disciplinate forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva. Alle regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria è data la possibilità di istituire nuovi tributi comunali e provinciali e delle città metropolitane specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali.

- l'art. 11 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti legislativi con riguardo all'entità e riparto dei fondi perequativi per gli Enti locali. Si prevede tra l'altro: l'istituzione di due fondi in ogni regione, uno a favore dei Comuni ed uno a favore delle Province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro già svolte; si stabilisce che la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di

governo, in misura uguale alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi, diretti al finanziamento delle spese riconducibili alle funzioni svolte, destinati al finanziamento delle spese di comuni e province (escludendo i contributi derivanti da interventi speciali) e le entrate spettanti ai Comuni e alle Province ai sensi dell'art. 10, tenendo conto di quanto previsto nello schema di disegno di legge circa il superamento graduale del criterio della spesa storica; si specifica che si definiranno le modalità per il periodico aggiornamento dell'entità dei fondi e del relativo finanziamento; la definizione di criteri per il riparto delle risorse tra i singoli enti di ogni regione, con possibilità, per la regione stessa, di effettuare in base a criteri definiti mediante accordo in Conferenza Unificata e previa intesa con gli enti locali proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri dettati dai decreti legislativi di attuazione della delega e delle entrate standardizzate e di effettuare stime autonome di fabbisogni di infrastrutture. In caso di mancato trasferimento delle risorse agli enti locali, il disegno di legge prevede un potere sostitutivo dello Stato da esercitare ai sensi dell'art. 120, comma secondo, della Costituzione.

Il Capo IV è rubricato "Finanziamento delle Città metropolitane e di Roma Capitale" e si compone dell'art. 12 e dell'art. 13:

- l'art. 12 è dedicato alla disciplina del finanziamento delle Città metropolitane, che viene assicurato anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi in modo da garantire una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni. Le città metropolitane godono di tributi ed entrate proprie loro assegnate dallo Stato e possono ~~istituire~~ applicare tributi per il finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Si prevede che fino alla data di attuazione delle vigenti disposizioni sulle città metropolitane, è assicurato il finanziamento delle funzioni ai relativi Comuni capoluogo, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni;

- l'art. 13 disciplina il finanziamento e il patrimonio di Roma capitale. Si prevede, in particolare, che con specifico decreto legislativo sia disciplinata l'assegnazione delle risorse a Roma capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze di

finanziamento derivanti dalla copertura degli oneri conseguenti al ruolo e previa la loro determinazione specifica; sono a tal fine assicurate specifiche quote aggiuntive di tributi erariali; è prevista altresì la relativa disciplina transitoria, sì da agganciare il finanziamento di Roma capitale all'entrata in vigore della corrispondente disciplina ordinamentale;

Il Capo V è rubricato "Interventi speciali" e si sostanzia in un unico articolo :

- l'art. 14 detta, infatti, i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi che disciplinano gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art.119 della Costituzione volti alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla incentivazione dell'effettivo esercizio dei diritti della persona, alla realizzazione di scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di Comuni, Province Città metropolitane e regioni. Sono previste, tra l'altro, forme di fiscalità di sviluppo con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa; nell'attuazione della delega occorrerà tra l'altro tenere conto, in base a questo articolo, delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti e, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale, ai territori montani;

Il Capo VI è rubricato "Coordinamento dei diversi livelli di governo" e si compone del solo articolo 15:

- l' art. 15 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi che regolano il coordinamento e la disciplina dei diversi livelli di governo. Tra essi: il principio della garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali prima e dopo la perequazione, il rispetto degli obiettivi del conto consuntivo per assicurare l'osservanza del patto di stabilità, l'introduzione a favore degli enti più o meno virtuosi di un sistema rispettivamente premiale o sanzionatorio, espressamente indicato; tra questi ultimi è ricompresa anche l'ineleggibilità per gli amministratori locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario;

Il Capo VII è rubricato "Patrimonio di Regioni ed Enti locali" e si compone dell'art. 16:

- l'art. 16 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi che stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, sulla base del criterio di territorialità.

Il Capo VIII contiene le norme di chiusura; si compone di tre articoli ed è rubricato "Norme transitorie e finali". Nel dettaglio:

- l'art.17 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi nel dettare le norme transitorie per le Regioni: il periodo transitorio dovrà garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti per regione come media del triennio 2006-2008; con riguardo ai livelli essenziali, deve soddisfare il requisito della sostenibilità; con riguardo alle materie non riconducibili ai livelli essenziali, il periodo previsto è di cinque anni, con la possibilità per lo Stato di introdurre meccanismi correttivi per le Regioni con significative situazioni di insostenibilità. E' poi stata introdotta una garanzia per le Regioni in virtù della quale, in sede di prima applicazione, vi sarà la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito derivante dalle aliquote dei tributi erariali e dalle partecipazioni determinate in modo tale da assicurare che almeno in una regione sia finanziato integralmente il fabbisogno relativo ai livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera m), Costituzione. Si prevede poi una norma di garanzia per le Regioni con riguardo alle nuove entrate regionali. Infatti, a fronte della cancellazione degli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, si prevede che il gettito derivante dalle nuove entrate regionale non sia inferiore, per il complesso delle Regioni, al valore di tali stanziamenti. Inoltre, è disposta una verifica da concordare in Conferenza Stato-Regioni in merito alla adeguatezza e congruità delle risorse inerenti alle funzioni già trasferite.

- l'art. 18 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi nel dettare le norme transitorie per gli enti locali. Si sancisce il principio per cui al finanziamento delle funzioni svolte dagli enti locali in materie di competenza statale o regionale provvedono Stato e Regioni; il superamento del criterio della spesa storica in un arco di tempo sostenibile per le spese riconducibili a funzioni fondamentali; per le altre spese, invece, si prevede che il superamento avvenga in un periodo di tempo

pari a cinque anni. Si prevede inoltre che, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando in modo forfettario l'ottanta per cento di esse come fondamentali ed il venti per cento di esse come non fondamentali. Inoltre, si dispone che, fatta salva l'autonomia delle Regioni con esclusione dei fondi erogati dalle stesse regioni agli enti locali e dei finanziamenti dell'Unione europea, il finanziamento di tutte le funzioni di comuni e province è riferito nella fase di avvio all'insieme delle rispettive funzioni come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della legge;

- l'art. 19 detta i principi ed i criteri direttivi cui devono informarsi i decreti legislativi che disciplinano la gestione dei tributi e delle partecipazioni. Essi devono prevedere adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con gli organi dello Stato competenti in materia tributaria e definire tra di essi le modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri e degli introiti di attività di recupero dell'evasione;

Il Capo IX si compone di un solo articolo, che è l'unico riguardante le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome.

- l'art. 20 concerne il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome. Prevede al riguardo che 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 attuazione della delega e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica. Individua inoltre i parametri che debbono ispirare le norme di attuazione degli statuti: si dovrà tenere 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 stesse norme di attuazione interverranno sulle 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. Le disposizioni indicate saranno attuate 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: 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; 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; a fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle Regioni a Statuto speciale, così come alle Regioni a Statuto ordinario, le norme di attuazione e i decreti legislativi definiscono rispettivamente le modalità di finanziamento attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

Il Capo X, composto da due articoli, reca misure di salvaguardia finanziaria e abrogazioni

- l'art. 21 reca disposizioni di salvaguardia finanziaria, stabilendo che la nuova legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita. I decreti legislativi dovranno inoltre individuare meccanismi idonei ad assicurare che le maggiori risorse disponibili a seguito della riduzione delle spese determinino una riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo e che

vi sia coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie. Al trasferimento delle funzioni non potrà che corrispondere un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni. In fine si prevede che per le spese connesse all'attuazione delle disposizioni sulla Commissione paritetica e sulla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica si provvede con gli ordinari stanziamenti di bilancio.

- l'art. 22 prevede in fine che i decreti legislativi individuino le disposizioni incompatibili prevedendone l'abrogazione.

RELAZIONE tecnico normativa

1. Aspetti tecnico normativi

a) Necessità dell'intervento normativo

Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale fonda la sua necessità nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, uno degli assi mancanti per una completa realizzazione della riforma del titolo V della parte seconda, prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

b) Analisi del quadro normativo

La disciplina che regola l'assetto vigente in materia per le regioni a statuto ordinario è contenuta in via principale nel decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, che reca *Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art.10 della legge 13 maggio 1999, n. 133*. La disciplina vigente per le regioni a statuto speciale e le province autonome risulta, invece, dal coordinamento dei rispettivi ordinamenti finanziari con le disposizioni contenute nel citato decreto legislativo, coordinamento operato sulla base delle procedure previste dai singoli statuti speciali. Per quanto attiene agli enti locali la normativa, assai vasta in materia, è costituita da previsioni relative a specifiche imposte e quote di compartecipazione, il cui gettito è destinato a soddisfare il fabbisogno finanziario degli stessi enti locali.

c) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Il disegno di legge delega modifica radicalmente l'assetto normativo vigente in materia di finanza regionale e locale perché costituisce il primo intervento legislativo di attuazione dell'art.119 della Costituzione.

d) Analisi delle compatibilità con l'ordinamento comunitario

Il disegno di legge delega è compatibile con l'ordinamento comunitario. In particolare, è volto a garantire il concorso delle regioni e degli enti locali all'osservanza del patto di stabilità. È altresì informato a

principi di derivazione comunitaria quali la sussidiarietà, la coesione territoriale e anche l'addizionale.

- e) Analisi delle compatibilità con le competenze delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale

Il disegno di legge delega non presenta profili di incompatibilità con le competenze delle regioni a statuto ordinario e a statuto speciale; in particolare con la potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione in materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Per quanto concerne le regioni a statuto speciale e le province autonome, il testo demanda la disciplina della materia alle norme di attuazione degli Statuti, nel rispetto della potestà legislativa di tali enti.

- f) Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali

Il disegno di legge delega è coerente con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento delle funzioni alle Regioni ed enti locali ed è compatibile con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, comma primo, della Costituzione di cui garantisce la valorizzazione.

- g) Verifica dell'assenza di rilegificazione e della utilizzazione delle possibilità di delegificazione.

Con il testo non vengono effettuate rilegificazioni e delegificazioni.

2. Elementi di drafting e linguaggio normativo

- a) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Il testo non presenta nuove definizioni normative.

- b) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

E' stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti negli articoli del disegno di legge.

c) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Il testo non novella disposizioni vigenti.

d) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

L'art. 22 del testo rinvia ai decreti legislativi delegati l'individuazione delle disposizioni incompatibili e la relativa abrogazione. Il testo non presenta abrogazioni espresse.

3. Ulteriori elementi

a) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Si rileva la pendenza innanzi alla Corte costituzionale di alcuni ricorsi inerenti la materia in oggetto (si vedano per tutti ricorsi nn.17 e 19 del 2008).

Si segnala inoltre che in più occasioni la Corte costituzionale è intervenuta sul tema. Si evidenziano di seguito alcune pronunce concernenti aspetti di particolare rilevanza.

In particolare, la Corte ha richiamato l'esigenza dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione da parte del legislatore statale. Sul punto è emblematica la sentenza n. 423 del 2004 (della quale sono state anticipatrici le sentenze n. 320 del 2003, 49 del 2003, 16 del 2004 e 37 del 2004) nella quale si ribadisce che il sistema di autonomia finanziaria che deriva dall'art. 119 della Costituzione richiede l'intervento del legislatore statale il quale, oltre a fissare i principi, è chiamato anche a determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva di Stato, Regioni ed Enti locali.

La Consulta si è, inoltre, più volte espressa sulla natura dei tributi regionali esistenti ritenendoli, in mancanza di norme di attuazione dell'art.119 della Costituzione, tributi non propri (delle Regioni) ma

statali, in quanto istituiti con legge dello Stato anche se attribuiti alle Regioni. Si vedano sul punto le sentenze nn. 2, 412 e 413 del 2006 e, sui singoli tributi, le pronunce nn. 311 del 2003, 29 del 2004, 431 del 2004, 335 del 2005, 148 del 2006, che considerano tutti i tributi istituiti con legge statale come tributi erariali e non propri della Regione.

La Corte si è più volte pronunciata anche sulla natura e sul carattere finalistico dell'attività legislativa di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Ha ritenuto che (sentenze nn. 376 del 2003 e 35 del 2005), l'azione di coordinamento centrale debba comportare non solo la determinazione delle norme fondamentali della materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, possa essere concretamente realizzata. Va peraltro considerato quanto espresso dalla Corte stessa nelle sentenze nn. 390 del 2004, 449 del 2005 in merito al divieto di intervenire con legge statale mediante precetti specifici e puntuali.

Infine, si segnala che il giudice delle leggi è intervenuto - anche recentemente - sulla tematica oggetto del disegno di legge con specifico riguardo alla disciplina da applicare alle regioni a statuto speciale e alle province autonome (cfr, tra le altre, sent. n. 190 del 2006, n.102 del 2008 e, con specifico riguardo alla estensione alle regioni a statuto speciale degli ambiti di "maggiore autonomia" che il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione riconosce alle Regioni a statuto ordinario, da ultimo, sentenza n. 145 del 2008).

a) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Risultano pendenti le seguenti proposte di legge :

- Progetto di legge recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione"

C. 9 iniziativa parlamentare, Bossi ed altri

Da Assegnare

- Progetto di legge recante "Delega al Governo per l'attuazione dell' articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale"

C. 748 On. Maurizio Paniz (PdL)

Assegnato alla 5^a e 6^a Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 4 giugno 2008 non ancora iniziato l'esame

- Progetto di legge recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale"

C. 452 On. Lorenzo Emilio Ria (PD)

Assegnato alla 1^a Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 5 giugno 2008 non ancora iniziato l'esame

- Progetto di legge recante "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"

C. 692 Consiglio Regionale Lombardia

Assegnato alla 5^a e 6^a Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 22 maggio 2008 non ancora iniziato l'esame

- Progetto di legge recante "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"

S. 316 Consiglio Regionale Lombardia

Assegnato alla 5^a e 6^a Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 27 maggio 2008 non ancora iniziato l'esame

- Progetto di legge recante "Disposizioni per la copertura della spesa sanitaria e delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale"

S. 273 Sen. Maria Fortuna Incostante (PD)

Assegnato alla 5^a e 6^a Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente il 5 giugno 2008 non ancora iniziato l'esame

ANALISI DELL'IMPATTO SULLA REGOLAMENTAZIONE

a) Ambito e necessità dell'intervento.

Il disegno di legge delega risponde alla nota esigenza di dare attuazione all'art. 119 della Costituzione che dal 2001, anno in cui fu varata la riforma del titolo V, parte seconda, della Carta fondamentale, non è stato ancora oggetto di un intervento normativo concreto. Il provvedimento si rende altresì necessario per dare omogeneità al sistema nel quale, a fronte di un effettivo ampliamento delle competenze legislative delle Regioni, realizzatosi con la riformulazione dell'art. 117 della Costituzione, non vi è una altrettanto effettiva autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, a tutt'oggi dipendenti da un modello di finanza derivata che dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa.

Da ultimo, l'intervento normativo risponde alle sollecitazioni che da tempo la Corte Costituzionale rivolge al legislatore per concretizzare pienamente quanto previsto dal "nuovo" titolo V della Costituzione.

b) Destinatari del provvedimento.

Destinatari del provvedimento sono le Regioni e gli Enti locali.

c) Obiettivi e risultati attesi.

L'obiettivo principale del provvedimento è quello rendere operativa in concreto l'autonomia tributaria di Regioni ed Enti locali: a tal fine si prevede che le Regioni possano istituire con proprie leggi tributi regionali e locali, in relazione ai presupposti non assoggettati a imposizione da parte dello Stato oltre a disporre di tributi propri "derivati", istituiti e regolati da legge statale. Si prevede altresì che gli Enti locali possano disporre di tributi istituiti con legge statale.

Il provvedimento favorirà la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità, costruendo un sistema nel quale si accentueranno i meccanismi di responsabilizzazione di coloro che gestiscono il patrimonio pubblico e quelli di controllo da parte delle popolazioni locali.

d) Impatto diretto sulla regolamentazione.

Il provvedimento modifica radicalmente l'assetto normativo vigente in materia di finanza regionale e locale, segnando il graduale abbandono del modello legato alla "finanza derivata" e del criterio della "spesa storica". Il disegno di legge delega impatta, quindi, sull'intero impianto fiscale vigente ribaltando la dinamiche di una politica impositiva costruita in maniera verticale.

e) Incidenza del provvedimento sulla disciplina comunitaria.

Non sussistono misure che impattino con le discipline comunitarie, violandone le prescrizioni.