



Il federalismo fiscale in Italia

Nella XIV e nella XV legislatura il tema del federalismo fiscale è stato oggetto di iniziative, anche di carattere legislativo, dalle quali emergono le questioni fondamentali per l'attuazione all'articolo 119 della Costituzione. Nella XIV legislatura il Governo ha istituito l'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, che ha prodotto una complessa relazione. Nella XV legislatura il Governo ha presentato un disegno di legge (A.C. 3100), "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale". Anche la regione Lombardia ha presentato una sua proposta (A.C. 2844) recante "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", ripresentata nella legislatura in corso (A.S. 316), con limitatissime modifiche di carattere formale. La Conferenza delle regioni e delle province autonome per l'avvio della XVI Legislatura ha espresso la sua posizione in un documento sui principi applicativi dell'articolo 119 della Costituzione.

Tutte queste iniziative analizzano alcuni **temi chiave** che possono essere così riassunti.

1) le modalità di attuazione del principio del finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite a regioni ed enti locali;

2) le fonti di finanziamento (tributi propri e quote di compartecipazione ai tributi erariali) riconosciute a regioni ed enti locali per le finalità di cui al punto 1);

3) i poteri statali di coordinamento in materia di finanza pubblica e di sistema tributario;

4) i rapporti tra finanza regionale e finanza locale;

5) i criteri e livelli di perequazione finanziaria in favore delle regioni e degli enti locali con capacità fiscale tale da non generare entrate sufficienti a finanziare le relative spese;

6) la disciplina delle regioni a statuto speciale.

Di seguito si illustrano brevemente tali temi, indicando sinteticamente le principali posizioni espresse.

1) Circa l'attuazione del **principio del finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite a regioni ed enti locali**, sia la proposta Governativa che quella dell'Alta Commissione prevedono il finanziamento integrale di tali funzioni, a differenza della proposta della regione Lombardia che prevede un finanziamento di quote rilevanti di spese. Il Governo, la Lombardia e l'Alta Commissione prevedono inoltre, nel quadro della perequazione, il finanziamento di **interventi speciali** (ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, Cost.) di sviluppo economico, coesione, solidarietà sociale, riequilibrio economico e sociale, effettivo esercizio dei diritti della persona ovvero per

provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

2) Per quanto riguarda le **fonti di finanziamento** le proposte prevedono generalmente sia tributi propri che compartecipazione al gettito di tributi erariali. L'Alta Commissione prevede che la parte maggiore delle entrate di regioni, province e comuni sia costituita da **compartecipazioni** ai tributi erariali, poi affiancate da **tributi propri**, capaci di fornire un gettito significativo e rispetto ai quali gli enti territoriali godano di ampi poteri di manovra, almeno delle aliquote.

La **proposta governativa** dispone come principio generale il divieto di intervenire sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo e la possibilità di istituire con **legge regionale**, nelle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato, **tributi propri regionali e locali** nella disciplina dei quali la legge statale non può intervenire se non con l'intesa delle regioni. Si prevedono poi **tributi regionali** istituiti **con legge statale** per i quali le regioni possono modificare la base imponibile e le aliquote, mentre lo Stato, d'intesa con le regioni, può determinare livelli uniformi di gettito per le singole regioni, in base ai valori medi dei parametri adottati nelle legislazioni regionali. Lo Stato determina inoltre con legge le materie nelle quali **i comuni, le province e le città metropolitane** possono stabilire tributi propri locali e modificare le aliquote e le agevolazioni e può direttamente introdurre tributi locali, anche in caso di inerzia regionale. Vi è il divieto di introdurre trattamenti agevolativi regionali e locali che possano costituire fattori di concorrenza dannosa e l'esclusione di ogni forma di doppia imposizione.

La **Regione Lombardia** prevede per le **regioni**, oltre ai tributi regionali vigenti, una nuova **imposta regionale sul reddito personale** (e una proporzionale riduzione dell'IRE), nonché tributi applicati su basi imponibili autonomamente determinate dalle stesse regioni e percentuali molto alte di compartecipazioni commisurate al gettito riscosso riferito al territorio di ogni regione (l'IVA, in misura non inferiore all'80%, le accise, l'imposta sui tabacchi e quella sui giochi). Le regioni potranno inoltre individuare le **materie** nelle quali gli **enti locali** sono autorizzati ad istituire tributi nonché prevedere **compartecipazioni** degli enti locali al gettito dei tributi regionali e delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali. La **Conferenza delle regioni** ritiene che alle regioni, oltre alle compartecipazioni ai tributi erariali, vada riconosciuta la possibilità di istituire tributi regionali connessi al territorio dell'ente locale impositore.

3) Il **coordinamento in materia di finanza pubblica e di sistema tributario** è oggetto di una competenza concorrente e comporta pertanto che lo Stato legiferi dettando “principi fondamentali” e lasciando spazio alle regioni in relazione al coordinamento tra finanza regionale e finanza locale. Tutte le proposte, inoltre, tengono in considerazione i vincoli costituiti dal **Patto europeo di stabilità e crescita** e la necessità dell’adozione per la politica di bilancio degli enti territoriali di regole coerenti con l’applicazione del patto di stabilità interno e di criteri predefiniti e uniformi, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato.

L’**Alta Commissione** ritiene che il coordinamento tributario statale dovrà in particolare assicurare la non sovrapposizione delle basi imponibili ed evitare un’eccessiva ed indebita espansione della potestà legislativa tributaria delle regioni. Nella **proposta governativa** si propone l’adozione di una **legge statale di coordinamento dinamico delle fonti di copertura**. Vi è inoltre la possibilità dello Stato di fissare obiettivi di comparto per le regioni, e gli enti locali. Circa il coordinamento del sistema tributario, sono previsti limiti alla possibilità delle regioni di modificare le caratteristiche dei tributi destinati al finanziamento delle funzioni collegate a livelli essenziali di talune prestazioni (diritti civili e sociali, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane).

Le modalità di coordinamento previste dalla **regione Lombardia** hanno un carattere fortemente orizzontale. In particolare, la **modifica dei tributi erariali** con conseguenze su regioni ed enti locali dovrà essere concordata in sede di Conferenza unificata ed è previsto che le minori entrate vengano comunque compensate. E’ disposta l’istituzione di una **Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative** a composizione paritetica Stato, Regioni ed Enti locali al fine di assicurare il coordinamento finanziario. Anche la **Conferenza delle regioni** auspica la definizione di **regole negoziali** fra lo Stato e le regioni e fra le regioni e le autonomie locali di modo che si passi ad una logica di intese tra i vari livelli territoriali, pur riconoscendo allo Stato e alle regioni il ruolo di centri di iniziativa.

4) I **rapporti tra finanza regionale e finanza locale** devono tenere comunque conto di alcuni **vincoli costituzionali**, in particolare la riserva di legge in materia tributaria prevista dall’art. 23 Cost. e l’assenza di potestà legislativa in capo agli enti locali. Le proposte prevedono in generale l’assunzione da parte delle **regioni** del ruolo di **coordinamento** e di regolazione della **finanza territoriale**, che comprende la potestà di istituire i tributi locali o determinare le materie nelle quali gli enti locali possono istituire tributi. Secondo l’**Alta Commissione** poi le regioni, nell’esercizio delle loro competenze legislative, hanno l’obbligo di garantire l’autonomia e l’equilibrio finanziario degli enti locali. La **proposta governativa** evidenzia invece che le regioni possono adottare, per gli enti locali nel proprio territorio, le regole e i vincoli imposti a livello statale per il raggiungimento degli obiettivi dei saldi di finanza pubblica. Esse inoltre determinano con legge regionale le materie nelle quali i comuni, le province e le città metropolitane possono stabilire **tributi propri locali** e modificare le aliquote e le agevolazioni.

5) La **perequazione finanziaria** dovrebbe affiancarsi alle risorse tributarie e spettare a ciascun ente territoriale in considerazione dei livelli di capacità fiscale per abitante. Per l’**Alta commissione** la perequazione dovrebbe essere limitata alle **funzioni essenziali e più diffuse degli enti** (art. 117, secondo comma, lett. m) e p)) attraverso la definizione di livelli di spesa *standard*. La funzione perequativa è attribuita allo **Stato**, sia nei confronti delle regioni che degli enti locali, anche se le norme costituzionali (art. 119 Cost.) ammetterebbero che il fondo sia “distinto per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”. Accanto al modello di perequazione nazionale potrebbero pertanto operare modelli di perequazione disciplinati e finanziati dalle Regioni. In aggiunta alla perequazione delle capacità fiscali, è presa in considerazione un’ulteriore forma di **perequazione basata su indicatori di bisogno** (ex art. 119, quinto comma), che tengano conto delle differenti dotazioni infrastrutturali e della diversa onerosità dei servizi erogati da ciascun ente territoriale, oltre che di esigenze di spesa di carattere eccezionale.

La **proposta governativa** prevede la copertura finanziaria integrale, garantita con la perequazione statale, per tutte le funzioni legate alle “**livelli essenziali**” ed alle “**funzioni fondamentali**” (art. 117, secondo comma, lett. m) e lett. p)). La perequazione finanziaria è invece ridotta per le **funzioni regionali e locali “autonome”**, cioè non legate a livelli essenziali delle prestazioni. Si prevede il graduale superamento del meccanismo della spesa storica ed un **fondo perequativo** alimentato dalla **fiscaltà generale** e, per la parte non essenziale delle spese regionali, alimentato da una parte del gettito della compartecipazione all’IRE delle regioni con **maggiore capacità fiscale**. Una seconda modalità di perequazione prevede contributi speciali a carico del bilancio dello Stato, finanziamenti dell’Unione europea e cofinanziamenti nazionali, per gli **interventi speciali** (articolo 119, quinto comma, della Costituzione) relativi a sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, squilibri economici e sociali, effettivo esercizio dei diritti della persona. Per i **comuni** e le **province** sono previsti due rispettivi fondi perequativi che concorrono al finanziamento delle funzioni amministrative. La **regione Lombardia** fissa due obiettivi della perequazione: il primo, una volta definiti i livelli essenziali delle prestazioni, è quello di assicurare l’uniformità del **livello minimo essenziale** di ciascuna prestazione (art. 117, secondo comma, lett. m)), il secondo obiettivo riguarda l’integrazione delle risorse finanziarie degli enti con **minore capacità fiscale** per abitante. Si prevede di premiare le **regioni virtuose** dal punto di vista finanziario e fiscale. La **Conferenza delle regioni**, analogamente al ddl 3100, prevede l’integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali e il finanziamento delle rimanenti funzioni in misura tale da ridurre le differenze territoriali in termini di capacità fiscale per abitante.

6) Per le **regioni a statuto speciale** la proposta governativa prevede il coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome con le norme statali in materia di finanza pubblica e la **partecipazione** di tali regioni **agli obiettivi di perequazione e solidarietà**. La **Conferenza delle regioni** ritiene che vada assicurata una piena attuazione dell’autonomia fiscale delle autonomie speciali sulla base di principi fissati da specifiche norme di attuazione degli Statuti.