

CAMERA DEI DEPUTATI N. 452

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato RIA

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale

Presentata il 29 aprile 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — Dopo la stasi della XIV legislatura e in seguito al chiarissimo esito del *referendum* costituzionale del 2006, considerata l'impossibilità della legislatura appena conclusa di aprire una discussione parlamentare sul disegno di legge del Governo Prodi (atto Camera n. 3100, XV legislatura) in materia di federalismo fiscale, appare necessario, proprio all'apertura della XVI legislatura, presentare una nuova proposta di legge per dare attuazione al titolo V della parte seconda della Costituzione.

Il pesante e complesso contenzioso accumulatosi negli ultimi sei anni ha consentito alla Corte costituzionale di definire con chiarezza le condizioni di fondo entro cui dare corretta attuazione al nuovo titolo V. Al centro di questo processo, che ha una sua valenza squisitamente storico-

politica, c'è il rapporto fiscale tra cittadini, Stato, regioni e sistema delle autonomie: il processo federale o è fiscale o non ha alcuna valenza innovativa.

Si tratta di garantire l'unità giuridica e finanziaria dello Stato, alla luce degli impegni europei, affermando in modo esteso la relazione che deve intercorrere tra responsabilità fiscale e autonomia di spesa: il tutto nell'ambito della salvaguardia dei diritti civili e sociali che danno corpo alla cittadinanza repubblicana, come sanciti nella parte prima della Costituzione.

L'attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione pone le seguenti tre questioni fondamentali: la prima, l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali; la seconda, la perequazione necessaria per l'uniformità

nei livelli essenziali delle prestazioni; la terza, la sostenibilità della condizione complessiva dei conti pubblici.

Appare quindi chiaro che c'è un tema fondamentale quasi sfuggito all'attenzione e alla disciplina della recente riforma costituzionale: il tema dell'insostenibilità giuridica e sociale della distinzione tra regioni ordinarie e regioni a statuto speciale. Che, a ben guardare, è il tema che condiziona l'autentica corretta applicazione del principio di autonomia finanziaria delle regioni.

Il complesso di studi, analisi e progetti di legge sinora prodotti in materia di attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione, inoltre, ha lasciato delle zone d'ombra, degli aspetti della materia, cioè, meno approfonditi. Macroscopica, tra le questioni trascurate, quella che riguarda l'autonomia impositiva degli enti locali, anch'essa costituzionalmente garantita, anche se in maniera diversa, in quanto esercitata nell'ambito della potestà legislativa regionale.

E tuttavia, la disciplina di tale aspetto è parte importante e non eludibile del federalismo fiscale, ove esso sia correttamente inteso anche come strumento fondamentale per elevare i presupposti di responsabilità dell'azione dei governi locali.

Anche in merito a tale questione si pone il problema dell'univoca attuazione, in ambito nazionale, delle tecniche di compartecipazione al gettito tributario territoriale (oltre che di ripartizione del fondo perequativo). Tale problema, ancora una volta, si manifesta in forma acuta nelle regioni a statuto speciale le quali, in generale, disconoscono alle loro autonomie locali prerogative, compiti e funzioni che invece sono universalmente riconosciuti alle autonomie locali delle regioni ordinarie.

Non sfugge a nessuno come in questi anni sia maturata, per molteplici ragioni, la diffusa consapevolezza che l'articolazione della Repubblica in comuni, province, città metropolitane e regioni (con il corollario di comunità montane, unioni di comuni eccetera) sia pletorica e poco efficiente.

La presente proposta di legge dà per acquisita tale consapevolezza e per questa ragione si basa su un sistema delle autonomie semplificato, prevedendo assegnazioni razionali di responsabilità alle autonomie locali oltre che strumenti obiettivi per misurare la qualità della loro azione di governo.

La presente proposta di legge si prefigge, quindi, di dare attuazione agli articoli 117 e 119 della Costituzione, per quanto concerne i tributi propri delle regioni e degli enti locali, il coordinamento sulla base di principi fondamentali, la compartecipazione ai tributi erariali e la perequazione.

1. Tributi propri e principi di coordinamento del sistema tributario.

1.1. La ripartizione della potestà legislativa tra lo Stato e le regioni ai sensi degli articoli 117 e 23 della Costituzione.

La riscrittura del titolo V della parte seconda della Costituzione ha comportato come prima importante conseguenza che le potestà dello Stato e delle regioni sono ora esercitate pariteticamente, con i soli limiti del rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (articolo 117, primo comma). Soltanto nei casi tassativi in cui è prevista la legislazione «concorrente» delle regioni (articolo 117, terzo comma) prevale lo Stato nella veste, però, di coordinatore deputato a determinare i «principi fondamentali» cui gli altri enti territoriali devono attenersi.

Con riferimento alla materia tributaria, la disciplina che ne deriva è la seguente:

1) la lettera *e*) del secondo comma dell'articolo 117 sancisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in un ristretto nucleo di materie specificamente elencate, tra le quali spicca il «sistema tributario e contabile dello Stato»;

2) il terzo comma dell'articolo 117 indica le materie in cui si esercita la

potestà legislativa concorrente delle regioni, cioè quella che, come si è detto, trova limiti solo in principi fondamentali che devono essere determinati da leggi dello Stato. Si tratta di un'area, ora molto estesa, che comprende tra le altre, per ciò che a noi interessa, « il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario »;

3) il quarto comma dell'articolo 117 individua la competenza legislativa cosiddetta « residuale » spettante alle regioni, che ha carattere primario in quanto non è condizionata dai « principi fondamentali ». Rientrano in particolare in tale potestà tutte le altre materie che non risultano riservate alla competenza esclusiva dello Stato e quindi, per quanto attiene alla materia tributaria, i tributi regionali e quelli locali. Rispetto ai tributi degli enti locali si è in presenza, perciò, di una riserva di legge regionale (relativa) ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione.

1.2. *La potestà impositiva degli enti locali.*

Il fatto che la potestà legislativa delle regioni si estenda, ai sensi degli articoli 117, quarto comma, e 23 della Costituzione, anche alla materia dei tributi locali non significa, però, che gli enti locali non abbiano anch'essi una rilevante autonomia (normativa) tributaria. Significa solo che la loro autonomia, garantita dalla stessa Costituzione all'articolo 119, primo comma, secondo cui « I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata (...) », è di qualità diversa perché si svolge, ai sensi dell'articolo 23, nell'ambito della potestà legislativa regionale e si esercita, appunto, solo con lo strumento normativo seppur secondario del regolamento. L'attuazione del novellato articolo 119 dovrebbe avere comunque l'effetto di espandere il contenuto dell'autonomia tributaria degli enti locali e, quindi, di restringere simmetricamente l'ambito precettivo della legge regionale che ha per oggetto l'imposizione locale. La riserva di legge regionale derivante dal combinato disposto degli articoli 23 e

117, quarto comma, proprio in quanto « relativa », non è infatti di stretto dettaglio e, quindi, non si estende fino alla determinazione analitica dei singoli elementi strutturali dei tributi locali (presupposto, soggetti passivi e aliquota fissata tra un minimo e un massimo) come, invece, si è ritenuto finora in base all'articolo 23 con riferimento alle leggi statali che disciplinavano i tributi locali. L'esplicita attribuzione agli enti locali da parte dell'articolo 119 di un'espressa « autonomia finanziaria di entrata e di spesa » (primo comma) e del conseguente potere di stabilire e di applicare tributi propri « in armonia con la Costituzione » (secondo comma) dovrebbe offrire agli enti stessi un margine di « discrezionalità » e di autonomia nella determinazione di tali elementi maggiore di quello che consentiva il previgente regime costituzionale, privo di un espresso riconoscimento dell'autonomia tributaria degli enti locali (che non fosse quello, generale e astratto, della promozione delle autonomie enunciato dall'articolo 5 e quello, implicito, della preesistenza alla Costituzione di un sistema di finanza locale).

Del resto, il verbo « stabilire » usato dal legislatore costituzionale significa semanticamente proprio « determinare », « fissare », « indicare stabilmente » e ha perciò un significato ben più pregnante del verbo « istituire », usato, vigendo il vecchio titolo V, dal legislatore ordinario per indicare quello che allora era il contenuto più rilevante dell'autonomia impositiva dell'ente locale, e cioè il « deliberare » e il « decidere » l'applicazione di un tributo già « stabilito » dalla legge (statale o regionale). Un tributo « istituito » dall'ente locale è normalmente un tributo già in precedenza « stabilito » nella sua struttura da un altro livello di governo; un tributo « stabilito » è, invece, qualcosa di più e cioè un tributo determinato dallo stesso ente locale e solo delineato in modo generale dalla legge statale regionale. E se autonomia tributaria vuol dire in termini generali autodeterminazione normativa delle entrate tributarie in funzione dello

svolgimento di un libero indirizzo politico e politico-amministrativo dell'ente locale, è evidente che, pur permanendo la riserva di legge regionale ai sensi dell'articolo 23, il coordinato disposto del primo e del secondo comma dell'articolo 119 ha l'inevitabile effetto, da una parte, di restringere l'ambito della riserva di legge e, dall'altra e simmetricamente, di esaltare l'autonomia tributaria medesima espandendola oltre il potere di « istituire » il tributo proprio e di fissarne l'aliquota tra un minimo e un massimo.

La maggiore autonomia garantita dalla nuova disciplina si risolve, in particolare, non certo nella potestà legislativa, piena e primaria, dell'ente locale di imporre il tributo proprio (vietandolo, come si è visto, espressamente il disposto dell'articolo 23), bensì nel potere di « stabilirne » — e, quindi, individuarne — in via regolamentare gli stessi elementi strutturali (o parte di essi) nell'ambito però delle materie e nella sfera dei soggetti indicati « genericamente » dalla legge regionale. In termini transitivi si può dire che la regolamentazione dell'ente locale « circo-scrive » e specifica, estrapolandoli dalla materia indicata dalla regione, gli elementi essenziali del tributo che si andrà a istituire (articolo 4, comma 1, lettera *b*), della presente proposta di legge).

In tale prospettiva la legge regionale si presenta, perciò, pur sempre come la « base » legislativa su cui l'ente locale fonda il suo potere d'imposizione e che, in quanto espressione della riserva di legge « relativa » di cui all'articolo 23, delimita l'ambito entro il quale può esplicarsi la potestà normativa tributaria degli enti locali nel territorio della regione. Una legge, dunque, che definisce l'area o il settore o la tipologia e, in definitiva, i limiti dell'imposizione al cui interno è consentito all'ente locale di « concepire » e di « costruire » in modo specifico il tributo proprio (ad esempio un tributo cosiddetto « di corrispettivo » o « di controprestazione » ispirato al criterio del beneficio o un tributo « di scopo » mirato al finanziamento di un'opera locale).

1.3. *Il coordinamento statale.*

Come si è detto, l'articolo 119, secondo comma, della Costituzione dispone espressamente che gli enti locali e le regioni « stabiliscono e applicano » i tributi propri « secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario », presupponendo così il richiamato articolo 117, quarto comma, che, come si è visto ricomprende il coordinamento tra le materie oggetto di legislazione concorrente.

A differenza del previgente articolo 119 — in cui la legislazione ripartita era intesa nel senso che l'autonomia finanziaria regionale era sub-primaria in quanto svolta « nelle forme e nei limiti delle leggi statali che la coordinano » — l'articolo 117, terzo comma, attribuisce ora, in via di principio, la materia del coordinamento in senso stretto alla potestà legislativa (e quindi all'iniziativa) delle regioni. L'ultima parte del terzo comma dispone, infatti, espressamente che « Nelle materie di legislazione concorrente [e quindi anche in materia di coordinamento del sistema tributario] spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legge dello Stato ».

Come si interpreta in via di principio questo duplice ordine di norme in tema di coordinamento, collocate qua e là nel contesto dei novellati articoli 117 e 119?

Da una lettura sistematica di tali norme si desume in via generale che:

a) l'unico coordinamento possibile in senso tecnico tra Stato e regioni (riguardo alla potestà normativa che queste svolgono con riferimento sia ai tributi regionali che a quelli locali) è quello realizzato dallo Stato applicando i principi fondamentali. Tale funzione di coordinamento può giungere fino all'istituzione, con legge statale, di procedure di composizione di conflitti tra regioni ed enti locali in ordine alla previsione di tributi locali (articolo 4, comma 1, lettera *m*), della presente proposta di legge);

b) il coordinamento del sistema tributario che non si fonda sui principi

fondamentali ma riguarda, invece, il rapporto tra le regioni e gli enti locali e avviene per iniziativa legislativa delle regioni in quanto titolari del potere di coordinamento;

c) il potere di coordinamento delle regioni deve svolgersi all'interno del territorio regionale con riferimento agli enti locali che in esso insistono e, ovviamente, nel rispetto dei principi fondamentali posti previamente dallo Stato o, in mancanza — come si vedrà meglio più avanti — desumibili dall'ordinamento giuridico generale.

Questa ricostruzione dell'articolo 117, terzo comma, trova puntuale rispondenza nel più volte richiamato secondo comma dell'articolo 119, il quale, nell'affermare che le regioni e gli enti locali svolgono la loro potestà d'imposizione « secondo i principi di coordinamento », sottintende che i principi di coordinamento cui tali enti devono sottostare sono quelli fissati dallo Stato con riferimento ai principi fondamentali e dalle stesse regioni *versus* gli enti locali con riferimento agli altri principi e criteri non considerabili fondamentali. Ben si comprende, quindi, come un passaggio decisivo del processo di adeguamento della legislazione vigente al nuovo titolo V sia quello dell'individuazione dei principi di coordinamento. Per quel che finora si è detto, questi possono a volte identificarsi con quelli fondamentali, e in tal caso spetta allo Stato fissarli, e possono a volte essere ispirati solo a criteri « politici » non riconducibili a principi fondamentali, e in tale caso spetta alle regioni stabilirli nell'ambito della loro competenza territoriale.

1.4. *La delega al Governo e i principi direttivi fondamentali.*

Con l'articolo 1 della presente proposta di legge si conferisce al Governo la delega all'adozione, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di uno o più decreti legislativi, attuativi dell'articolo 119 della Costitu-

zione, sulla base dei principi e criteri direttivi sanciti dall'articolo 2. Si prevede inoltre che gli schemi dei decreti legislativi, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, siano trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario e alla Commissione parlamentare per le questioni regionali; esse dovranno esprimersi entro il termine di quarantacinque giorni dall'assegnazione.

All'articolo 2, si indicano, senza pretesa di tassatività, alcuni « principi direttivi fondamentali » — e cioè principi, stabili e univoci, in qualche modo legati alla tutela dell'unità dell'ordinamento e ricavabili da parametri costituzionali — la cui fissazione spetta allo Stato. La funzione di tale indicazione è quella di consentire il coordinamento preventivo del sistema tributario nel suo complesso e, comunque, la delimitazione di una linea di guida cui le regioni (e gli enti locali) devono attenersi nello svolgimento della loro potestà, primaria e secondaria, di imposizione. In una materia delicata come quella tributaria e nel contesto di un federalismo cooperativo è, infatti, del tutto sconsigliabile realizzare un sistema puro di « doppio binario » tra legge statale e legge regionale, lasciando come scelta politica di fondo alle sole regioni di individuare esse stesse, in sede legislativa, i principi fondamentali desumendoli dall'ordinamento giuridico statale (salvo poi lasciare, *a posteriori*, alla Corte costituzionale di verificare se i principi medesimi siano stati correttamente individuati e rispettati).

La puntuale fissazione di tali principi fondamentali da parte dello Stato è del resto importante poiché è funzionale alla realizzazione, da parte dello Stato medesimo, delle più opportune politiche macroeconomiche nell'interesse nazionale (e, quindi, anche delle regioni e degli stessi enti locali), avendo di mira soprattutto sia i principi costituzionali di equità e di progressività del sistema, sia la non sovrapposizione delle basi imponibili di autonomi tributi regionali e locali a quelle dei

tributi statali oggetto di legislazione statale esclusiva. Ma è anche importante poiché dovrebbe preservare in via preventiva lo svolgimento dell'autonomia tributaria degli enti locali sia dal rischio di un'eccessiva, indebita e invasiva espansione della potestà legislativa tributaria delle regioni medesime sia, viceversa, dal rischio che l'inattività legislativa delle stesse regioni svuoti l'autonomia tributaria degli enti locali.

I principi fondamentali da riservare alla potestà legislativa dello Stato sono stati individuati in particolare, oltre che in quelli costituzionali, comunitari e in quelli indicati nel cosiddetto « Statuto dei diritti del contribuente », ossia la legge n. 212 del 2000, anche:

a) nella razionalità e coerenza dei singoli istituti tributari e del sistema tributario nel suo complesso [articolo 2, comma 1, lettera a)]. Da tale principio potrebbe discendere il divieto di sovrapposizione delle basi imponibili dei tributi regionali (e locali) alle basi imponibili dei tributi statali di cui si è detto. Allo stesso principio potrebbe altresì ricondursi l'intervento coordinatore dello Stato, relativamente alla « misura » dell'autonomia tributaria spettante all'ente locale e, quindi, all'« estensione » della legislazione regionale in materia;

b) nell'omogeneità dei tributi che le regioni potranno distintamente disciplinare nello svolgimento della loro potestà legislativa [articolo 2, comma 1, lettera b)]. Quello di omogeneità dovrebbe essere, in particolare, un principio da interpretare non nel senso di un recupero centralistico, ma come un principio armonizzatore che, con riferimento all'esigenza di unitarietà della finanza pubblica nel suo complesso, impone di istituire tributi regionali e locali i quali, pur essendo diversi, siano tuttavia conciliabili e non antitetici quanto alla natura, siano rispettosi del principio di progressività, siano, seppur *lato sensu*, dello stesso genere e si innestino, comunque, armonicamente nel sistema complessivo. È evidente che il principio di omogeneità tende a comprendere anche quello di unitarietà e di stabilità della finanza

pubblica [articolo 2, comma 1, lettera c)], da intendere però non letteralmente come una rigida e assoluta regola di ripartizione verticale dei poteri, ma piuttosto come l'espressione elastica nel campo dell'economia pubblica (o, se si preferisce, come l'altra faccia) del principio federalista di sussidiarietà. Tale principio va, infatti, letto non esclusivamente come un limite dal basso al potere esercitato a livelli decisionali superiori, bensì anche come la giustificazione di un'azione (appunto) unitaria o collettiva esercitata a livelli superiori (nella specie a livello di Stato-ordinamento) al fine di produrre effetti benefici non altrimenti ottenibili. In questa interpretazione la sussidiarietà diviene, perciò, una chiave giustificatrice delle politiche statali di coordinamento macroeconomico imperniate sull'unitarietà della finanza pubblica e dirette ad arrecare alla finanza e al bilancio pubblici vantaggi superiori rispetto a quelli ricavabili dall'azione atomizzata dei livelli decisionali inferiori;

c) nella semplificazione o quantomeno nella non moltiplicazione sia dei sistemi tributari sia degli adempimenti posti a carico dei contribuenti [articolo 2, comma 1, lettera d)];

d) nella limitazione dei trattamenti fiscali agevolativi, previsti dalle leggi regionali o regolati dagli enti locali, che si rivelino fattori rilevanti di competizione dannosa. L'accento qui si pone sull'eccessivo uso della detassazione, essendo al contrario accettabile (e per certi versi auspicabile) nei sistemi di federalismo fiscale una naturale *tax competition* tra regioni e tra enti locali [articolo 2, comma 1, lettera e)];

e) nella trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa e nell'efficienza che ogni amministrazione, regionale o locale, deve garantire in termini di costi e di benefici relativamente all'amministrazione dei tributi [articolo 2, comma 1, lettere f) e g)].

Come si è detto, altri principi fondamentali potrebbero essere desunti dall'or-

dinamento giuridico con riferimento anche alle stesse caratteristiche geo-economiche degli enti impositori e alla loro competenza specifica. Ma, si ribadisce, per le ragioni già esposte sarebbe intanto opportuno che alcuni principi tributari fondamentali — come quelli enunciati — più facilmente enucleabili e più certi, fossero subito stabiliti dalla legge statale, secondo le linee indicate nella presente proposta di legge. In una fase, come questa, di iniziale incerta attuazione del federalismo fiscale sarebbe davvero pericoloso, per l'armonia del sistema tributario nel suo complesso, lasciare alle singole regioni il potere di enucleare dall'ordinamento i principi fondamentali della materia tributaria e di distinguerli interpretativamente da quelli supremi, costituzionali, istituzionali e generali. Sembra meglio, invece, correre il rischio che lo Stato « crei » dei principi fondamentali, considerando al limite tali anche principi che forse, ad una più attenta analisi teorica, non lo sarebbero, e rimettere eventualmente alla Corte costituzionale il compito di stabilire se la loro fissazione da parte dello Stato contrasti con il principio costituzionale di autonomia e sia intrusiva nella sfera di legislazione esclusiva e di coordinamento delle regioni.

2. *Il coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso.*

L'articolo 3 disciplina il coordinamento tra la finanza dello Stato e quella delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni. Il coordinamento della finanza pubblica nazionale è finalizzato precipuamente al rispetto degli impegni derivanti dall'applicazione del Patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea. L'intera finanza pubblica italiana è coinvolta, in tutte le sue articolazioni, ed è quindi necessario che le regioni e gli enti locali adottino il Patto come fondamento della propria politica di bilancio, avendo riguardo agli obiettivi in termini sia di indebitamento netto (disavanzo), sia di debito. Occorre che la documentazione contabile e la rendicontazione di bilancio siano redatte in modo da rendere agevole

la misurazione del contributo di ciascun ente al raggiungimento degli obiettivi complessivi e da rendere possibile la verifica degli andamenti effettivi rispetto agli obiettivi. Si prevede, inoltre, che il coordinamento dinamico delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente l'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite alle regioni, alle città metropolitane, alle province e ai comuni è disciplinato con legge statale. Con la stessa fonte normativa si possono stabilire anche obiettivi di comparto per le regioni e per gli altri enti locali in relazione all'andamento della finanza pubblica e nel rispetto degli obiettivi fissati a livello europeo. Altro principio sancito è che la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione delle norme sul federalismo fiscale è oggetto di valutazione congiunta in seno alla Conferenza unificata. Sono anche definiti i meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli obiettivi finanziari delle regioni e degli enti locali.

3. *L'autonomia tributaria e la ripartizione delle basi imponibili tra lo Stato, le regioni e gli enti locali.*

Nell'articolo 4 sono indicati i principi e criteri direttivi riguardanti la ripartizione delle basi imponibili tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, rispettosi delle indicate regole del federalismo cooperativo e del principio di autonomia tributaria.

Quanto ai tributi erariali, si è previsto che lo Stato non debba avere limiti, di materia e ontologici, nello stabilire, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, i tributi propri e, conseguentemente, nell'individuare i presupposti di tali tributi. E ciò per la semplice ragione che la stessa lettera e) assume esplicitamente come oggetto della competenza legislativa statale la sola materia del « sistema tributario » dello Stato e non vincola, perciò, la scelta dei presupposti dei tributi erariali ad una valutazione di « contenenza » delle materie sostanziali attribuite alla competenza legislativa dello Stato medesimo dalle altre lettere dello stesso secondo comma.

L'unico naturale limite alla potestà di imposizione dello Stato è dato, dunque, dall'ammontare complessivo delle spese che esso, per dettato costituzionale, deve finanziare con il ricorso ai tributi di sua pertinenza. E va notato che tra tali spese rientrano, oltre a quelle statali vere e proprie (e cioè quelle sostenute dallo Stato per finanziare investimenti e prestazioni da esso effettuati), anche quella rilevante parte di esse che, pur essendo relativa allo svolgimento delle funzioni delle regioni e degli enti locali, è posta tuttavia a carico della finanza statale. Ai sensi del novellato articolo 119, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione, tali ultime spese vanno, infatti, finanziate proprio attraverso le compartecipazioni ai tributi erariali e la ripartizione perequativa del relativo fondo (alimentato sempre da tributi erariali), e solo in misura molto limitata attraverso tributi propri, regionali o locali.

Questa constatazione rafforza, sul piano logico-sistematico la conclusione cui si è appena giunti in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), poiché individua la giustificazione della mancanza di limiti alla potestà impositiva dello Stato nel fatto, sostanziale, che i tributi erariali non servono a finanziare solo le spese relative a materie di stretta competenza statale, ma costituiscono anche necessariamente una quota relevantissima delle entrate necessarie alle regioni e agli enti locali per fare fronte alle spese relative alle loro funzioni.

In forza dei soli principi fondamentali di razionalità, di semplificazione e di unitarietà della finanza pubblica, si è poi simmetricamente negata, in via generale e astratta, la possibilità che le regioni creino nuove imposte che abbiano gli stessi presupposti e le stesse basi imponibili di imposte erariali già vigenti (oltre che, ovviamente, presupposti o basi imponibili estranei al loro territorio e alle materie di stretta competenza loro e degli enti locali). È così vietata l'istituzione di tributi regionali e locali sul reddito o sul patrimonio che abbiano la natura di sovraimposte o che comunque duplichino, nella disciplina

e nella struttura, quelli erariali già vigenti [articolo 4, comma 1, lettere *a*) ed *e*)].

Una diversa impostazione — che addirittura giungesse ad attribuire alle regioni, al pari dello Stato, il potere di scegliere i presupposti dei tributi regionali in piena libertà e senza limiti, fino al paradosso di prendere gradualmente esse il posto dello Stato nella titolarità dei tributi generali ora erariali (salvo trasferirne parzialmente il gettito allo Stato stesso per consentirgli di finanziare le sue funzioni) — sarebbe in contrasto non solo con gli enunciati principi fondamentali, ma anche con lo stesso principio di esclusività della competenza statale in materia di tributi erariali fissato dal richiamato articolo 117, secondo comma, lettera *e*). È, insomma, il fatto che i tributi erariali costituiscono oggetto esclusivo della competenza legislativa dello Stato che dovrebbe portare a confermare l'opinione che le regioni non possono esercitare la loro potestà di imposizione, riguardo sia ai propri tributi che a quelli locali, intromettendosi nell'area dei tributi erariali, e cioè istituendo tributi che hanno gli stessi presupposti e gli stessi soggetti passivi dei tributi di esclusiva competenza statale.

Quanto rilevato ha imposto di respingere disegni interpretativi diretti a svalutare la finanza statale (sostituendola addirittura con quella regionale), ma ha portato anche, con la presente proposta di legge, a prevedere, in forza dei principi di responsabilità e di autonomia tributaria (e, perciò, in funzione dell'espansione dell'autonomia politica), la possibilità che le regioni esercitino la loro potestà legislativa di imposizione stabilendo tributi regionali e prevedendo tributi locali aventi presupposti che, da una parte, siano radicati nelle materie di esclusiva competenza legislativa delle regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, e nelle funzioni attribuite agli enti locali e, dall'altra, siano in grado di fornire alle regioni medesime e agli enti locali le risorse necessarie allo svolgimento di loro politiche autonome, affrancandoli dalle interferenze dello Stato [articolo 4, comma 1, lettere *b*) e *c*)]. Tributi, perciò, commu-

tativi, stabilmente connessi al loro territorio, non necessariamente retti dal principio del beneficio, ma sicuramente tributi di scopo e tributi di controprestazione o di corrispettivo. In questi casi, data la stretta strumentalità della tassazione al raggiungimento degli obiettivi di politica regionale, va valorizzato il cosiddetto « principio di contenenza », che condiziona la legittimità del « tributo proprio » alla previa valutazione della « contenenza » dell'interesse espresso dall'elemento materiale del suo presupposto negli interessi compresi nell'elencazione delle materie attribuite alla competenza regionale (e locale).

Data l'esposta ampia portata degli articoli 117, quarto comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, si è dunque attribuita un'ampia potestà legislativa alle regioni quando essa verta su materie di competenza delle regioni stesse e, in via mediata, degli enti locali. Questi ultimi, naturalmente, stabiliscono i tributi propri con loro atti regolamentari nell'ambito delle tipologie determinate dalle leggi regionali [articolo 4, comma 1, lettera d)].

È in ogni caso auspicabile che la potestà legislativa delle regioni sia esercitata per reperire nel territorio soprattutto risorse che consentano di espandere la loro autonomia politica (e quella degli enti locali). Il che potrà farsi collegando a tale fine l'esercizio della potestà stessa e la misura del prelievo in particolare al costo delle funzioni non finanziabili con le sole compartecipazioni (o in via di perequazione) e, comunque, ad ogni spesa facoltativa o integrativa che le regioni e soprattutto gli enti locali con la loro autonomia intendono sostenere e promuovere.

A conclusioni diverse da quelle finora raggiunte con riferimento ai tributi regionali o locali definiti propri in senso stretto si è invece pervenuti con riguardo alle addizionali regionali e locali ad imposte erariali. Al riguardo si è negato che la relativa potestà di imposizione possa essere esercitata autonomamente e, in via primaria, dalle regioni senza la previa mediazione di una legge statale [articolo 4, comma 1, lettera h)]. Trattandosi di ad-

dizionali a tributi erariali e, quindi, di prelievi regionali e locali parametrati percentualmente ai tributi erariali, si è giunti a tale conclusione considerando che anche nel caso delle addizionali — al pari delle sovrapposte e, in genere, delle duplicazioni regionali o locali delle imposte erariali di cui si è detto — l'esercizio del potere normativo di imposizione (senza la copertura di una legge statale) trova un ostacolo nel più volte richiamato articolo 117, secondo comma, lettera e). Tale esercizio, riguardando tributi erariali, contrasterebbe, cioè, con la competenza legislativa esclusiva accordata allo Stato riguardo al « sistema tributario statale », ovvero con riferimento ai tributi qualificabili come erariali al momento dell'entrata in vigore del nuovo ordine costituzionale. Se si considera che l'addizionale equivale concettualmente ad una vera e propria « quota » di tributo erariale da attribuire alle regioni o agli enti locali — e, quindi, rappresenta un prelievo che, in quanto inasprimento di un tributo erariale, incide sulla competenza legislativa dello Stato — la conseguenza non può essere infatti che l'applicazione di addizionali da parte delle regioni e degli enti locali deve passare prima attraverso l'« autorizzazione » della legge statale.

Ragionando in questi termini non si sarebbe fuori dall'autonomia tributaria e, di conseguenza, non si escluderebbe che l'addizionale sia in sé un prelievo frutto proprio di un'autodeterminazione normativa dell'ente. Si opererebbe, però, nell'ambito di un'autonomia normativa più ridotta, che si iscrive dentro la potestà legislativa dello Stato e che si risolve, perciò, nell'esercizio — da parte delle regioni (per i tributi regionali) o dell'ente locale (per i tributi locali) — della mera potestà di istituire l'addizionale e di scegliere l'aliquota della stessa tra un minimo e un massimo fissati, appunto, dalla legge (statale) che disciplina il tributo erariale parametro dell'addizionale.

Considerati la sottolineata illimitatezza (quanto ai contenuti) della potestà impositiva dello Stato e gli indicati limiti funzionali all'autonomia tributaria delle re-

gioni e degli enti locali, si è altresì previsto che anche con riguardo a quei tributi, come l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), già istituiti e regolati dallo Stato con propria legge, ma il cui gettito è stato attribuito alle regioni stesse e agli enti locali, la potestà normativa delle regioni e degli enti locali debba limitarsi alla determinazione delle sole aliquote nei limiti stabiliti dalla legge statale, o, tutt'al più, all'integrazione e alla specificazione di basi imponibili nell'ambito sempre dei confini tracciati dalla legge statale. Si tratta, infatti, di tributi definibili come regionali o locali solo in ragione dell'attribuzione del loro gettito all'ente territoriale, per la cui disciplina, però, dovrebbe rimanere intangibile la potestà legislativa esclusiva dello Stato in funzione « autorizzatoria » di una, anche qui, ridotta autonomia normativa delle regioni e degli enti locali [articolo 4, comma 1, lettera g)].

Simmetricamente a ciò che si è detto per la potestà regolamentare degli enti locali rispetto alla riserva di legge regionale, è stata negata, poi, la piena potestà normativa di imposizione delle regioni — e, quindi, il potere di stabilire in via primaria tributi propri — con riferimento a quei prelievi di imposta che non si possono qualificare come tributi propri in senso stretto (e cioè commutativi). Riguardo a tali tributi la regione si limiterà a esplicitare la sua potestà legislativa all'interno delle tipologie di tributi (e, quindi, di presupposti) che saranno previamente individuati dalla legge statale [articolo 4, comma 1, lettera f)].

4. *Compartecipazione ai tributi erariali, perequazione finanziaria, finanziamento delle funzioni trasferite e fondo speciale per gli investimenti pubblici.*

L'articolo 5 prevede che le compartecipazioni sono stabilite dalla legge statale, che ne determina i criteri di riparto e le quote. I tributi da compartecipare sono individuati avendo riguardo all'accuratezza della distribuzione territoriale nonché alla chiarezza e alla semplicità amministrative. Per i principali tipi di tributo

(sui consumi, sul patrimonio, sul valore della produzione, sui redditi) sono individuati i relativi criteri di ripartizione: luogo di consumo, localizzazione dei cespiti, luogo di prestazione del lavoro, residenza del percettore o luogo di produzione del reddito. Le quote di compartecipazione sono fissate in modo da assicurare, assieme al gettito dei tributi propri valutato ad aliquota prestabilita (o minima), il finanziamento integrale delle funzioni attribuite al complesso delle regioni e degli enti locali. Una parte delle compartecipazioni spettanti alle regioni e agli enti locali dotati di capacità fiscale superiore alla media nazionale è destinata al finanziamento dei fondi perequativi.

All'articolo 6 è stabilito il principio della perequazione finanziaria. Riguardo ad essa è opportuno considerare che può e deve essere differenziata tra i diversi livelli di governo interessati (regioni, province e comuni). Il riferimento al fondo perequativo non va inteso come restrittivamente precettivo: in altre parole, vi possono (e devono) essere più fondi perequativi: uno regionale, uno provinciale, uno comunale eccetera. La perequazione deve assumere a riferimento la capacità fiscale, ma non si esaurisce in essa. Il quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione fa riferimento a risorse aggiuntive che lo Stato destina a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociali, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona: in questi casi, la perequazione dovrà basarsi su indicatori di bisogno.

Nel merito, dalle regole del coordinamento e dalle indicazioni qualitative chiaramente a favore di una redistribuzione ispirata all'equità tra territori, emerge l'indicazione che anche il finanziamento della perequazione per i territori meno progrediti deve essere distribuito « equamente » tra i territori più evoluti economicamente. In altre parole, appare coerente con il novellato testo costituzionale un finanziamento del fondo perequativo posto a carico dei territori più sviluppati, in modo correlato al loro grado di sviluppo; che le

aree più « ricche » contribuiscano in misura maggiore a finanziare la perequazione a favore delle aree più « povere », che i territori più « poveri » ricevano trasferimenti perequativi tanto maggiori quanto più la loro capacità fiscale per abitante sia bassa e che i territori più « ricchi » contribuiscano a finanziare questi trasferimenti in misura tanto maggiore quanto più elevata sia la loro capacità fiscale.

Da ciò scaturisce che la perequazione va attuata in modo differenziato per tipo di ente; deve basarsi sia sulla capacità contributiva che sui « bisogni » (ossia sulla spesa standardizzata per la produzione dei servizi); va finanziata con risorse provenienti dai territori a maggiore capacità fiscale, in funzione della stessa capacità fiscale (i territori più « ricchi » contribuiscono maggiormente).

Il modello attualmente previsto per le regioni a statuto ordinario (decreto legislativo n. 56 del 2000) risponde soddisfacentemente ai requisiti elencati.

Anche per gli enti locali può essere adottato un modello di perequazione analogo (ma non uguale) a quello previsto per le regioni; in particolare, si ritiene utile aggiungere una componente legata al ritardo nella dotazione di infrastrutture.

Occorre prevedere l'ipotesi che altre funzioni amministrative siano trasferite agli enti locali. Occorre, cioè, dettare regole per l'ordinato finanziamento di tale trasferimento, nel rispetto degli equilibri complessivi della finanza pubblica, dell'autonomia finanziaria degli enti coinvolti e dei criteri di perequazione.

Pertanto, in particolare, per i comuni, per le province e per le città metropolitane andranno attuati due distinti livelli di intervento, uno per le funzioni attribuite direttamente dallo Stato, l'altro per le funzioni delegate dalle regioni (entrambi in base ai costi standardizzati e alla capacità fiscale). Il primo sarà alimentato con compartecipazioni ai tributi erariali, il secondo con compartecipazioni ai tributi regionali o con quote delle compartecipa-

zioni ricevute dalle regioni. La ripartizione tra i singoli enti sarà attuata con i criteri della perequazione.

La prima perequazione (funzioni attribuite dallo Stato) è fissata dalla legge statale. La seconda (funzioni delegate dalle regioni) è regolata dalla legge regionale, entro i criteri-quadro fissati dalla legge statale di coordinamento e d'intesa con i consigli delle autonomie locali.

Nell'articolo 8 della presente proposta di legge sono stabiliti i principi e criteri direttivi per l'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, ossia per la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociali e della riduzione degli squilibri economici e sociali, al fine di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. A tale fine lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni, che saranno iscritte annualmente nella tabella di cui all'articolo 11, comma 3, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. Gli stanziamenti definiti con ciascuna legge finanziaria per il triennio non sono modificabili dalle leggi finanziarie per gli esercizi successivi. L'ammontare delle risorse, nonché la loro utilizzazione, sono determinati d'intesa con la Conferenza unificata; qualora l'intesa non sia raggiunta, la decisione è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'articolo 9 della presente proposta di legge disciplina il regime transitorio. Fino all'emanazione delle leggi regionali di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione nelle materie di cui all'articolo 117, commi secondo e terzo, della medesima Costituzione, sono assegnate alle regioni e agli enti locali compartecipazioni e quote del fondo perequativo in relazione alla spesa storica relativa alle competenze amministrative esercitate alla data di entrata in vigore della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Delega al Governo in materia di federalismo fiscale).

1. Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, uno o più decreti legislativi recanti norme sul federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, secondo i principi e criteri direttivi contenuti nella presente legge.

2. Gli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata «Conferenza unificata», sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario e alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che si esprimono entro quarantacinque giorni dall'assegnazione.

ART. 2.

(Principi direttivi fondamentali).

1. La delega di cui all'articolo 1 della presente legge è esercitata in conformità ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario riservati alla potestà legislativa dello Stato, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, derivanti direttamente dalla medesima Costituzione, dalla normativa comunitaria e dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, e successive modificazioni,

nonché in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) razionalità e coerenza dei singoli istituti tributari e del sistema tributario nel suo complesso;

b) omogeneità dei tributi regionali e locali, intesa nel senso che tali tributi, pur nella loro diversità, siano tra loro conciliabili e si innestino armonicamente nel sistema tributario complessivo;

c) stabilità e unitarietà della finanza pubblica;

d) semplificazione dei sistemi tributari e degli adempimenti posti a carico dei contribuenti;

e) limitazione dei trattamenti fiscali agevolativi, previsti dalle leggi regionali o regolati dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, che si rivelino fattori rilevanti di competizione dannosa;

f) trasparenza delle decisioni di entrata;

g) efficienza nell'amministrazione dei tributi.

ART. 3.

(Coordinamento tra la finanza dello Stato e la finanza delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni).

1. In relazione al coordinamento tra la finanza dello Stato e la finanza delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, la delega di cui all'articolo 1 è esercitata in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni adottano per la propria politica di bilancio regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del Patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea;

b) i bilanci degli enti di cui alla lettera a) devono essere redatti in base a criteri predefiniti e uniformi, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello

Stato, delle regioni, delle città metropolitane, delle province, nonché degli enti consolidati nei conti delle pubbliche amministrazioni regionali e locali, deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurle, anche in via extracontabile, ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea. I bilanci preventivi devono essere approvati entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento;

c) il coordinamento dinamico delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite alle regioni, alle città metropolitane, alle province e ai comuni è disciplinato con legge dello Stato; con la stessa legge possono essere stabiliti obiettivi di comparto per le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, in relazione all'andamento della finanza pubblica e nel rispetto degli obiettivi fissati a livello europeo; il relativo disegno di legge è presentato dal Governo alle Camere insieme con il documento di programmazione economico-finanziaria, previa una fase di confronto e di valutazione congiunta da iniziare entro il mese di aprile in sede di Conferenza unificata; tale disegno di legge è qualificato come provvedimento collegato alla manovra di bilancio; esso deve essere discusso e approvato dalle Camere entro il 31 ottobre e, comunque, prima dell'approvazione della legge finanziaria;

d) il documento di programmazione economico-finanziaria fissa anche, su base almeno triennale, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi, da rispettare sia in sede di bilancio di previsione sia in sede di consuntivo, il livello di ricorso al debito, nonché il livello programmato della pressione fiscale e la sua ripartizione tra i livelli di governo centrale e locale, da attuare attraverso le disposizioni recate dalla legge di coordinamento dinamico di cui alla lettera c);

e) la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati al-

l'attuazione delle norme sul federalismo fiscale è oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata;

f) l'utilizzo degli avanzi di amministrazione è disciplinato in coerenza con gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea;

g) il riordino del sistema della tesoreria unica comporta il versamento dei tributi regionali e locali direttamente agli enti territoriali competenti;

h) sono definiti i meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli obiettivi stabiliti ai sensi della lettera c), con la previsione di sanzioni commisurate all'entità dello scostamento tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti, nonché per il mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera b). In particolare, è previsto un sistema di sanzioni efficaci ed effettive a carico degli enti inadempienti e di incentivi in favore degli enti che conseguono gli obiettivi programmati. Le sanzioni possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi nonché, nei casi di estrema gravità, lo scioglimento degli organi degli enti inadempienti;

i) al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, possono adattare per gli enti locali del territorio regionale, previa intesa in sede di consiglio delle autonomie locali, ove costituito, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse.

ART. 4.

(Ripartizione delle basi imponibili tra lo Stato, regioni e gli enti locali).

1. In relazione alla ripartizione delle basi imponibili tra lo Stato, le regioni e gli

enti locali, la delega di cui all'articolo 1 è esercitata in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le regioni non possono legiferare nelle materie tributarie regolate dalle direttive comunitarie, né possono modificare le leggi statali vigenti in materia tributaria;

b) le regioni esercitano la loro potestà legislativa di imposizione istituendo tributi regionali e determinando gli ambiti oggettivi e soggettivi dei tributi nel cui ambito i comuni, le province e le città metropolitane individuano, nell'esercizio della propria autonomia tributaria, i presupposti e i soggetti passivi dei tributi propri;

c) i tributi di cui alla lettera b) hanno natura commutativa, ossia hanno la funzione di fornire ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni le risorse necessarie allo svolgimento di loro politiche autonome e delle relative funzioni amministrative. Essi afferiscono alle materie di competenza legislativa delle regioni o alle funzioni degli enti locali e sono connessi al territorio della regione o dell'ente locale;

d) i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni possono stabilire i tributi propri di cui alla lettera b) solo negli ambiti determinati dalla legge regionale;

e) le regioni non possono istituire tributi regionali negli ambiti soggettivi e oggettivi dei tributi locali di cui alla lettera b) aventi gli stessi presupposti di tributi istituiti da leggi statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge;

f) le regioni possono istituire nuovi tributi propri diversi da quelli di cui alla lettera b) solo nell'ambito delle tipologie di tributi individuate dalla legge statale;

g) la legge statale prevede tributi il cui gettito è attribuito ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, aventi presupposti di carattere generale e riferiti all'intero territorio nazionale. La stessa legge fissa i criteri di

ripartizione della base imponibile e l'ambito entro il quale si esercita l'autonomia dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni;

h) la legge statale può prevedere addizionali a tributi erariali in favore dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, determinando l'ambito entro il quale si esercita la loro autonomia tributaria. Spetta in ogni caso alla competenza legislativa dello Stato la determinazione della scala della progressività;

i) per consentire l'applicazione della perequazione, la legge statale determina aliquote minime o aliquote prestabilite per ciascun tributo proprio diverso da quelli di cui alla lettera *b)*;

l) la legge statale dà attuazione alle direttive comunitarie in materia tributaria;

m) la legge statale, in via di coordinamento, istituisce procedure di composizione dei conflitti tra comuni, province, città metropolitane e regioni in ordine alla disciplina di tributi locali;

n) i principi e criteri direttivi di cui al presente comma si applicano anche alle entrate proprie che hanno natura di prestazioni patrimoniali imposte.

ART. 5.

(Compartecipazioni ai tributi erariali e finanziamento delle funzioni trasferite).

1. In relazione alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e al finanziamento delle funzioni trasferite, la delega di cui all'articolo 1 è esercitata in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) la legge statale stabilisce i tributi il cui gettito è compartecipato dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane e dalle regioni e ne determina i criteri di riparto e le quote di compartecipazione;

b) i tributi da sottoporre a compartecipazione e i criteri per riferire il gettito al territorio sono individuati avendo a

riferimento l'accuratezza, la chiarezza e la semplicità amministrative nonché l'evoluzione tendenziale del gettito stesso. In particolare, per i tributi aventi a presupposto i consumi, il criterio di ripartizione è il luogo di consumo; per i tributi basati sul patrimonio, la localizzazione dei cespiti; per i tributi basati sul valore della produzione, il luogo di prestazione del lavoro; per i redditi, la residenza del percettore o il luogo di produzione del reddito;

c) le quote di compartecipazione sono fissate nell'anno iniziale in modo da assicurare, unitamente al gettito dei tributi propri valutato secondo le aliquote minime o prestabilite ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera i), il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite al complesso delle regioni e degli enti locali. Una parte delle compartecipazioni spettanti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni dotati di capacità fiscale superiore alla media nazionale è destinata al finanziamento dei fondi perequativi di cui all'articolo 6, in funzione del divario della capacità fiscale rispetto alla media;

d) le quote di compartecipazione sono aggiornate ogni tre anni, in relazione all'andamento complessivo delle entrate e delle spese del comparto interessato e della finanza pubblica nel suo complesso, tenendo conto degli obiettivi del patto di stabilità interno. Le quote di compartecipazione sono altresì aggiornate qualora modifiche normative ai tributi compartecipati comportino variazioni del gettito.

ART. 6.

(Perequazione finanziaria).

1. In relazione alla perequazione finanziaria, la delega di cui all'articolo 1 è esercitata in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) sono istituiti fondi perequativi destinati a integrare le risorse finanziarie dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni dotati di capacità fiscale inferiore alla media nazionale e a

fare fronte agli oneri derivanti dalla legislazione emanata in attuazione della lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione;

b) i fondi perequativi di cui alla lettera *a*), istituiti separatamente per i comuni, per le province, per le città metropolitane e per le regioni, sono ripartiti secondo i seguenti criteri: per le spese riferite a funzioni per le quali sono stati definiti livelli essenziali ai sensi della lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, in funzione dei bisogni; per le altre spese, in funzione dei differenziali di capacità fiscale rispetto alla media nazionale;

c) la legge statale fissa i criteri della perequazione finanziaria regionale per le funzioni amministrative delegate dalla regione agli enti locali. La legge regionale, nel rispetto di tali criteri e d'intesa con i consigli delle autonomie locali, istituisce fondi perequativi regionali.

ART. 7.

(Finanziamento delle funzioni trasferite).

1. In relazione al finanziamento delle funzioni trasferite, la delega di cui all'articolo 1 è esercitata in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) il finanziamento delle funzioni amministrative che lo Stato trasferisce alle regioni, ai comuni, alle province e alle città metropolitane è assicurato disponendo aumenti delle compartecipazioni, secondo i principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 4, comma 1, lettera *c*), e garantendone la perequazione, secondo i principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 6. Il trasferimento delle funzioni amministrative che comportano prestazione di servizi o erogazione di somme a favore di cittadini, imprese o enti determina la cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa nel bilancio dello Stato;

b) il finanziamento delle funzioni amministrative che le regioni trasferiscono

ai comuni, alle province e alle città metropolitane è garantito disponendo il trasferimento di quote dei tributi propri regionali o delle compartecipazioni ricevute dalle regioni stesse, in modo da assicurare il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite al complesso degli enti locali, garantendo altresì la perequazione secondo i principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 6.

ART. 8.

(Fondo speciale per gli investimenti pubblici).

1. In relazione alla necessità di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociali, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, nonché di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni attribuite alle regioni e agli enti locali, in attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, la delega di cui all'articolo 1 è esercitata in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) lo Stato provvede a destinare risorse aggiuntive e ad effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni;

b) le risorse relative agli interventi previsti ai sensi della lettera a) del presente comma sono iscritte annualmente nella tabella di cui all'articolo 11, comma 3, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni;

c) gli stanziamenti definiti con ciascuna legge finanziaria per il triennio, ai sensi della lettera c), non sono modificabili dalle leggi finanziarie per gli esercizi successivi;

d) l'ammontare delle risorse di cui alle lettere a), b) e c), e la loro utilizzazione sono determinati d'intesa con la Conferenza unificata. Qualora l'intesa non

sia raggiunta, delibera il Consiglio dei ministri, sentito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

ART. 9.

(Norme transitorie e finali).

1. Fino all'emanazione delle leggi regionali di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione nelle materie di cui all'articolo 117, commi secondo e terzo, della medesima Costituzione, sono assegnate alle regioni e agli enti locali partecipazioni al gettito di tributi e quote del fondo perequativo in relazione alla spesa storica relativa alle competenze amministrative esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. In attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione, e fatti salvi gli interventi attuati ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della medesima Costituzione, i finanziamenti connessi al ruolo della città di Roma come capitale della Repubblica sono attribuiti con le modalità stabilite dagli articoli 4, 5 e 6 della presente legge.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,70



16PDL0003060