

**NOTA DI LETTURA DEL DISEGNO DI LEGGE**  
**"ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE. DELEGA AL**  
**GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE"**

3 ottobre 2008

*Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, acquisito parere della  
Conferenza Unificata*

**CAPO I**  
**Contenuti e regole di coordinamento finanziario**

**ART.1**

*(Ambito di intervento)*

Tale disposizione delimita l'intervento del ddl all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e a tal fine intende dettare i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, disciplinare l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo, l'uso delle risorse aggiuntive, l'attribuzione del patrimonio e il finanziamento di Roma Capitale.

Individua quale obiettivo principale il superamento graduale della spesa storica al fine di realizzare un assetto fiscale e finanziario che responsabilizzi i singoli livelli istituzionali, nel rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale.

**ART.2**

*(Oggetto e finalità)*

L'articolo 2 prevede che i decreti legislativi siano 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 e con il Ministro dell'interno, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata. 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, dei livelli essenziali delle prestazioni e della determinazione dei fabbisogni standard.

La disposizione elenca le finalità e alcuni principi e criteri direttivi generali a cui i decreti legislativi dovranno attenersi, in particolare si evidenziano i seguenti:

- a) i principi di territorialità, differenziazione ed adeguatezza (art. 118 della Costituzione), ossia attribuzione di risorse autonome a regioni ed enti locali, in relazione alle rispettive competenze e specificità;
- b) superamento della spesa storica, attraverso la determinazione del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma II, lettera m) e delle funzioni fondamentali lettera p); e attraverso la perequazione delle differenze di capacità fiscale per le altre funzioni;
- c) esclusione di doppia imposizione, ovvero basata sul medesimo presupposto, eccezion fatta per le addizionali previste da legge statale;

- d) tendenziale correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, per favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa;
- e) principio di flessibilità e di manovrabilità fiscale attuato attraverso la previsione di un paniere di tributi e compartecipazioni su cui gli enti possano esercitare una certa autonomia e responsabilmente adattare la base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme su tutto il territorio nazionale al fine di finanziare, attivando le proprie potenzialità, le spese non riconducibili ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali;
- f) l'autonomia impositiva delle regioni si esplica nella possibilità di istituire tributi propri regionali e locali, per questi ultimi determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che gli enti locali possono applicare; istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- g) principio di premialità dei comportamenti virtuosi nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica, oltre alla previsione di meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari o conseguenti alla mancata garanzia dei livelli essenziali (art. 117, 2° comma, lett. m) Cost.) o connessi al mancato esercizio delle funzioni fondamentali (art. 117, 2° comma, lett. p) Cost.);
- h) principio di efficienza nell'accertamento e riscossione fiscale attraverso strumenti che assicurino l'accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo e l'accesso diretto alle anagrafi utili alle attività di gestione tributaria;
- i) principio di corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle risorse umane e strumentali, oltre alla previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;
- j) principio di certezza delle risorse e di tendenziale stabilità del quadro di finanziamento, sempre coerentemente alle funzioni attribuite.

### ART. 3

*(Commissione paritetica per l'attuazione  
del federalismo fiscale)*

Viene istituita, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale della quale fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali in egual misura. La Commissione è luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e per il supporto al riordino della finanza territoriale.

La Commissione cessa comunque la propria attività e viene sciolta alla data di emanazione dell'ultimo decreto legislativo di cui all'articolo 2, comma 3.

#### ART. 4

*(Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica)*

Viene istituita, nell'ambito della Conferenza Unificata, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. Tale Conferenza ha il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai differenti livelli di pressione fiscale e di indebitamento, ed alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; di promuovere l'attivazione degli interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; di verificarne l'attuazione e indicare i criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo. Inoltre assicura la congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard delle spese regionali e la verifica delle relazioni finanziarie fra i vari soggetti, proponendo eventuali correzioni.

La Conferenza inoltre accerta la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni.

### CAPO II

#### RAPPORTI FINANZIARI STATO- REGIONI

##### Art.5

*(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle partecipazioni al gettito dei tributi erariali)*

La disposizione detta i criteri per la disciplina dei tributi e delle entrate delle regioni finalizzate a finanziarie le funzioni nelle materie concorrenti e residuali.

I tributi sono classificati in: tributi propri derivati, in quanto disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle regioni; tributi propri, istituiti dalle regioni in relazione ai presupposti e non assoggettati ad imposizione erariale; aliquote riservate alle regioni su basi imponibili dei tributi erariali.

Le regioni possono modificare con propria legge le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale; possono disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, speciali agevolazioni.

Le modalità di ripartizione dei tributi e delle partecipazioni assegnate avviene in conformità al principio di territorialità, ossia i tributi dovranno tener conto ad esempio del luogo di consumo per quelli aventi quale presupposto i consumi, della localizzazione dei cespiti per quelli basati sul patrimonio, della residenza del percettore per quelli riferiti ai redditi delle persone fisiche.

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)*

Tale disposizione classifica le spese connesse alle competenze legislative regionali da finanziare e le distingue in:

a) spese rientranti nel vincolo della let. m), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione, in cui rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;

b) altre spese;

c) spese finanziate con i contributi speciali , con i finanziamenti dell'Ue e con i cofinanziamenti statali di cui al quinto comma dell'art.119.

L'ammontare delle spese di cui alla lett.a) è calcolato nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni, da erogarsi in condizione di efficienza e appropriatezza. Per quanto riguarda la spesa per il TPL nella quantificazione del finanziamento si deve far riferimento ai costi standard e ad un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale.

Queste spese sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniforme, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della riserva di aliquota sull'imposta regionale 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 da garantire un finanziamento integrale in ciascuna Regione; in via transitoria tali spese sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP.

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinate al finanziamento di tali spese sono determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento in una regione; qualora il gettito sia insufficiente concorre la perequazione.

Le altre spese di cui alla let. b) sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo. In particolare tali spese sono finanziate dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF, che sia tale da compensare integralmente l'importo complessivo attualmente trasferito dallo Stato alle regioni per queste spese.

La disposizione si conclude con la previsione della soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla let.a) e let. b).

#### Art.7

*(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni)*

La disposizione prevede l'istituzione di un fondo perequativo a favore delle regioni con minor capacità fiscale, alimentato dai gettiti prodotti dalla compartecipazione regionale all'IVA nonché

da una quota del gettito derivante dall'addizionale regionale all'IRPEF.

Le risorse del fondo devono finanziare:

1. la differenza fra il fabbisogno necessario a coprire le spese relative ai livelli essenziali, calcolate in base ai costi standard, e il gettito regionale dei tributi che le finanziano. Alla Regione cui viene determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi, è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e l'effettivo gettito dei tributi;

2. le esigenze finanziarie derivanti dalla copertura delle altre spese, determinate in base ai seguenti criteri: le regioni con maggior capacità fiscale, ossia quelle in cui il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante non accedono al fondo; le regioni con minor capacità fiscale, quindi con gettito inferiore, partecipano alla ripartizione del fondo alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni. La ripartizione del fondo perequativo tra le Regioni tiene conto del fattore "dimensione demografica", la cui soglia verrà individuata con i decreti legislativi.

#### Art.8

*(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni)*

La disposizione stabilisce che i decreti legislativi nel trasferimento di funzioni statali alle regioni nelle materie della competenza legislativa, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma Cost., dovranno: sopprimere i relativi stanziamenti dal bilancio statale, ridurre le aliquote dei tributi erariali, prevedere, per le spese connesse al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma lett. m)- livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali- il corrispondente aumento dei tributi propri derivati e delle aliquote e prevedere, per le ulteriori spese non direttamente connesse ai livelli essenziali di prestazioni la copertura attraverso il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio sull'addizionale IRPEF, prevedere l'aumento dell'aliquota di compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e della compartecipazione IRPEF ai fini della perequazione ed infine definire le modalità per la verifica della congruità dei tributi utilizzati per calcolare il fabbisogno standard.

### CAPO III

#### LA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

#### Art.9

*(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni dei Comuni, Province e Città metropolitane)*

La disposizione classifica le spese relative alle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane: in spese riconducibili alle funzioni fondamentali; spese relative alle altre funzioni; spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 14.

La disposizione stabilisce che le modalità per il finanziamento delle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione 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 da tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo. Le modalità di finanziamento delle spese relative alle funzioni non fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane sono stabilite attraverso il finanziamento connesso al gettito dei tributi propri ed attraverso il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale.

Eventuali trasferimenti di funzioni ai sensi dell'articolo 118 dovranno garantire l'integrale finanziamento. 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)*

La disposizione stabilisce che la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province per il finanziamento delle rispettive funzioni, anche in sostituzione di tributi esistenti o anche attraverso l'attribuzione di tributi o di parti di tributi erariali, definendo gli elementi essenziali del tributo (presupposti, soggetti passivi e basi imponibili) e stabilisce, garantendo un'adequata flessibilità, le aliquote valide su tutto il territorio nazionale. Stabilisce inoltre, tra i criteri per l'adozione dei decreti legislativi

a) la definizione delle modalità secondo cui le spese dei Comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) sono finanziate 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;

b) la definizione delle 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;

c) la previsione dell'individuazione di un tributo proprio dei comuni, che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà della sua applicazione, in riferimento a particolari scopi (ad Es. realizzazione di opere pubbliche, finanziamento di oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana).

d) la previsione della disciplina di un tributo proprio delle province che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca

all'ente la facoltà di applicarlo in riferimento a particolari scopi istituzionali;

e) la definizione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva.

Le Regioni possono istituire tributi comunali e provinciali e delle città metropolitane specificando gli ambiti di autonomia degli enti locali.

Rispetto ai tributi propri previsti da leggi statali e regionali gli enti locali possono modificare le aliquote e introdurre agevolazioni, sempre entro i limiti fissati dalle stesse leggi.

Infine possono fissare tariffe per prestazioni e servizi offerti nell'ambito delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza.

#### Art.11

*(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)*

La disposizione prevede che nel bilancio delle Regioni sono istituiti due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro per le 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 attualmente svolte. La dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura uguale alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi per le funzioni fondamentali e non, esclusi i contributi definiti dall'art. 14 e le entrate spettanti a comuni e province sulla base dell'art. 10, tenendo conto della determinazione dei livelli essenziali di prestazioni civili e sociali e dell'attribuzione delle funzioni fondamentali relativamente al superamento del criterio della spesa storica.

Si prevede che la ripartizione fondo perequativo fra i singoli enti avviene in base ad un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza fra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie; indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore per il finanziamento della spesa in conto capitale.

Le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard e la spesa corrente è standardizzata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta in base all'ampiezza demografica, alle caratteristiche sociali.

La disposizione stabilisce che le Regioni sulla base di accordi in Conferenza unificata e previa intesa con gli enti locali avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato per la perequazione, possono correggere le valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate nonché provvedere a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

La disposizione infine prevede che i fondi ricevuti dalle Regioni devono essere trasferiti agli enti di competenza entro venti giorni dal ricevimento. In caso di inottemperanza, lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.

**CAPO IV**  
**FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DI ROMA**  
**CAPITALE**

Art. 12

*(Finanziamento delle città metropolitane)*

La norma prevede specifiche disposizioni per il finanziamento delle città metropolitane 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 loro funzioni. Inoltre 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 alle spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali. Si prevede che sino alla data di attuazione degli articoli 21, 22, 23, 24, 25 e 26 del TUEL in materia di aree metropolitane, è assicurato altresì il finanziamento delle funzioni dei relativi Comuni capoluogo.

Art. 13

*(Finanziamento e patrimonio di Roma capitale)*

Con specifico decreto legislativo sono previsti finanziamenti alla città di Roma che tengano conto delle specifiche esigenze derivanti dall'esercizio delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica. Sono altresì assicurate alla città di Roma specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

Lo stesso decreto legislativo stabilisce inoltre principi generali per l'attribuzione alla città di Roma di un proprio patrimonio e 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)*

La disposizione regola le modalità e le finalità dell'intervento statale a carattere speciale.

Si evidenzia la norma di chiusura secondo cui gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi contemporaneamente alla creazione di un fondo specifico.

## **CAPO VI**

### **COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO**

#### **Art.15**

*(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)*

La disposizione enuncia alcuni principi generali a cui dovranno attenersi i decreti. In particolare, si evidenzia che si richiama il rispetto degli obiettivi dei conti consuntivi, sia in termini di competenza che di cassa e in relazione al rispetto dell'obiettivo sui saldi di finanza pubblica, si prevede che le regioni possano adattare le regole della legge statale, previa concertazione con gli enti locali, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in considerazione delle diversità regionali.

Inoltre, la previsione di un sistema premiante e sanzionatorio, commisurato allo scostamento tra risultati programmati ed obiettivi realizzati.

## **CAPO VII**

### **PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI**

#### **Art.16**

*(Patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni)*

Si prevede l'assegnazione a ciascun livello di governo di distinte tipologie di beni a seconda delle caratteristiche dell'ente; l'attribuzione di beni immobili sulla base del principio di territorialità e l'individuazione di beni a rilevanza nazionale non trasferibili, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

## **CAPO VIII**

### **NORME TRANSITORIE E FINALI**

#### **Art.17**

*(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni)*

Si prevede in particolare che le modalità di finanziamento delle spese relative ai livelli essenziali avverrà a partire dalla effettiva quantificazione finanziaria secondo un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile.

Per le altre spese il superamento della spesa storica a favore delle capacità fiscali deve avvenire in cinque anni. Inoltre si prevede la garanzia per le Regioni, in sede di prima applicazione della copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi, oltre alla previsione della garanzia che le nuove entrate regionali per la copertura dei livelli essenziali, per le funzioni fondamentali e per le funzioni concretamente svolte non siano inferiori al valore degli stanziamenti previsti per il computo delle quote del fondo perequativo. L'adequatezza e la congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite dev'essere concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

#### Art.18

*(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali)*

La disposizione si limita a dire che il superamento della spesa storica avviene in un periodo di tempo sostenibile. Fino all'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. 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.

#### Art.19

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

Si prevedono forme di collaborazione fra agenzie regionali delle entrate e regioni ed enti locali finalizzate a configurare centri di servizi regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e locali, nonché collaborazioni fra il Ministero dell'Economia e le regioni e gli enti locali per definire le 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)*

La disposizione prevede in via generale il concorso delle regioni speciali al sistema di perequazione. Rimane ferma la specificità e la competenza esclusiva delle norme di attuazione.