

Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

di Antonio Brancasi

(Nota di lettura per il Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale)

10 luglio 2007

Entrate delle Regioni

- a) Tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente ed aliquote riservate sui tributi erariali che l'ordinamento vigente assegna alle Regioni [art 7, comma 1, lett. a)]: viene poi precisato quali sono questi tributi regionali (art 7, comma 2). Possibilità per le Regioni di *“modificare le modalità di computo della base imponibile nei limiti stabiliti dalla legge statale e di modificare le aliquote”* [art 3, comma 1, lett. i)]
- b) Nuovi tributi che saranno assegnati alle Regioni dallo Stato, inclusa l'eventuale sovrimposta in sostituzione dell'addizionale regionale all'IRPEF [art 7, comma 1, lett. b)]. Possibilità per le Regioni di *“modificare le modalità di computo della base imponibile nei limiti stabiliti dalla legge statale e di modificare le aliquote”* [art 3, comma 1, lett. i)]
- c) Nuovi tributi che saranno istituiti dalle singole Regioni [art 7, comma 1, lett. b)]: deve trattarsi di tributi relativi a materie non sottoposte ad imposizione da parte dello Stato [art 3, comma 1, lett. g)]
- d) Compartecipazioni al gettito dell'IVA ed al gettito IRPEF (art 7, comma 3)
- e) Quote del fondo perequativo

Entrate degli EE.LL

- a) Tributi propri attribuiti da leggi dello Stato [art 11, comma 1, lett a) ed art 12, comma 1]: EE.LL possono introdurre variazioni alle aliquote [art 3, comma 1, lett. g) ed art 12, comma 5] ed agevolazioni [art 3, comma 1, lett. g) ed art 12, comma 5] nell'ambito della legge → tributi indicati da art 12 comma 2 per Comuni e comma 3 per Province
- b) Tributi propri istituiti da Regione [art 3, comma 1, lett. g)]: EE.LL possono introdurre variazioni alle aliquote [art 3, comma 1, lett. g) ed art 12, comma 5] ed agevolazioni [art 3, comma 1, lett. g) ed art 12, comma 5]; ambito di autonomia degli EE.LL specificata da Regione (art 12, comma 4)
- c) Compartecipazioni al gettito di tributi erariali [art 11, comma 1, lett. b)]: non è detto altro al riguardo
- d) Addizionali su tributi erariali [art 1, comma 1, lett. c)]: indicate da art 12 comma 2 per Comuni e comma 3 per Province
- e) Entrate proprie [art 11, comma 1, lett. a)]: per quelle tariffarie è attribuita agli EE.LL piena autonomia di fissarne la tariffa nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza (art 12, comma 6)
- f) Quote dei fondi perequativi

Il problema dell'entità delle risorse che devono essere garantite ai vari livelli di governo è impostato avendo riguardo al tipo di funzioni amministrative che le entrate delle Regioni e degli EE.LL sono destinate a finanziare.

Nel caso delle Regioni, sono enucleate tre tipologie di funzioni amministrative

1.- Funzioni amministrative già attualmente esercitate dalle Regioni [art 5, comma 1, lett. a)] che, a loro volta, sono distinte in:

1/a) Funzioni relative alla garanzia dei livelli essenziali di prestazioni [art 6, comma 1, lett. a)]

Per queste funzioni viene previsto il calcolo delle spese relative al loro esercizio e ne è predeterminato il metodo di calcolo, che deve avere riguardo ai “*costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza*” (art 6, comma 2); la norma aggiunge poi che rientrano comunque in questo tipo di spese (e cioè vanno calcolate in questo stesso modo) quelle relative alla sanità ed alla assistenza.

1/b) Funzioni fondamentali degli EE.LL, individuate da legge statale, destinate ad essere svolte da Comuni di dimensioni demografiche più ridotte (come determinate dai decreti legislativi) e comunque da enti diversi dalle Città metropolitane [art 6, comma 1, lett. b)].

Anche per queste funzioni viene previsto il calcolo delle spese relative al loro esercizio e ne è predeterminato il metodo di calcolo, che deve consistere nell'applicare “*indicatori di fabbisogno finanziario associati alle funzioni effettivamente esercitate e a parametri di efficienza e appropriatezza che incorporino anche incentivi diretti a favorire le Unioni di Comuni e la conduzione associata dei servizi*” (art 6, comma 3).

Criticità: mancanza di corrispondenza tra l'art 6, comma 1, lett. b) e l'art 11, comma 2, che fa carico allo Stato di assicurare il finanziamento delle spese relative alle funzioni in questione esercitate dalle Province e dai Comuni di dimensioni demografiche maggiori: da ciò deriva che non è dato sapere chi deve assicurare il finanziamento delle Città metropolitane per le spese relative all'esercizio delle funzioni in questione

Le spese relative alle funzioni sub 1/a) ed 1/b), come sopra calcolate, sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniforme, di tributi propri regionali (IRAP, addizionale IRPEF ed altri tributi propri da individuare in base al principio di correlazione) e della compartecipazione regionale all'IRPEF ed all'IVA, nonché mediante quote di fondo perequativo, in modo che sia garantito il loro finanziamento integrale in ciascuna Regione (art 6, comma 5).

Le aliquote di questi tributi e compartecipazioni sono determinate “*al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento della spesa corrispondente..... in una Regione*”. Qualora poi questo gettito sia insufficiente ad assicurare il pieno finanziamento, “*concorrono le quote del fondo perequativo*” (art 8, comma 2). Relativamente a questi tributi le Regioni non possono modificare le basi imponibili, mentre possono modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni, nei limiti stabiliti dalla legge statale [art 3, comma 1, lett. h)]

Dubbi interpretativi: cosa si deve intendere quando l'art 8, comma 2, parla di finanziamento della spesa “*in una Regione*”? quale Regione? Quella con maggiore capacità fiscale ?

Criticità: per quanto relativamente a queste spese vi sia una perequazione fiscale integrale, sembra mancare invece una perequazione dei bisogni, che cioè tenga conto del diverso costo di queste funzioni nelle varie realtà

Aspetti positivi: viene espressamente precisato che la quota di fondo perequativo spettante a ciascuna Regione è pari alla differenza tra il costo di tali funzioni ed il gettito dei tributi destinati a finanziarle; gettito da calcolare tenendo conto di aliquote standard e prescindendo dalle “*variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria*” [art 9, comma 3, lett. a)]

1/c) Restanti funzioni amministrative relative a materie di potestà legislativa regionale [art 6, comma 6, lett. c)]

Per queste funzioni non viene previsto il calcolo delle spese relative al loro esercizio. E' però stabilito che l'importo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese relative a

queste funzioni è sostituito “dal gettito derivante dall’aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale all’IRPEF e/o dal gettito dell’addizionale regionale all’IRPEF” (art 8, comma 3); è inoltre precisato che “il nuovo valore dell’aliquota è stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l’importo dei trasferimenti soppressi” (art 8, comma 3).

Dubbi interpretativi: in cosa consiste l’*“aliquota media di equilibrio”*? si tratta dell’aliquota che applicata alla base imponibile nazionale fornisce un gettito nazionale pari alla cifra voluta? ma principalmente, come è possibile distinguere gli attuali trasferimenti statali destinati a queste funzioni? Il sistema potrebbe reggersi sull’idea che gli attuali trasferimenti statali sono attualmente destinati integralmente al finanziamento di queste funzioni, per cui si spiegherebbe la mancata previsione di qualsiasi calcolo delle spese necessarie al loro esercizio? in realtà non è così perché l’art 8, comma 1, riconosce che gli attuali trasferimenti statali, che fanno cessare, sono diretti al finanziamento anche delle spese relative all’esercizio delle funzioni sub 1/a) ed 1/b). Perché si parla di *“nuovo valore dell’aliquota”* dal momento che l’aliquota è sostitutiva dei trasferimenti per cui il suo valore, essendo stabilito per la prima volta, non sembrerebbe nuovo rispetto ad uno preesistente?

Criticità: il sistema oltre a non assicurare la perequazione dei bisogni crea forti sperequazioni in relazione alla diversa capacità fiscale, per cui vi è il rischio che gli enti ricchi dispongano più degli attuali trasferimenti mentre i poveri molto meno: la disciplina del fondo perequativo è in grado di rimuovere questi inconvenienti?

Il primo rischio, che cioè gli enti ricchi dispongano più degli attuali trasferimenti, sembrerebbe escluso dalla previsione che una parte del gettito derivante dalla applicazione del nuovo valore dell’aliquota è destinato a finanziare parte del fondo perequativo.

Il secondo rischio, è invece reale perché la perequazione fiscale è concepita in modo da equiparare gli enti con minore capacità fiscale, non all’ente con maggior capacità fiscale, bensì alla media [art 9, comma 6, lett. b)]; inoltre è previsto che una parte del fondo perequativo sia ripartito tra le Regioni di minori dimensioni [art 9, comma 6, lett. c)] [quindi il fondo, oltre alla perequazione fiscale, intenderebbe effettuare una perequazione dei bisogni?]. Si tenga inoltre presente la previsione secondo cui la perequazione fiscale dovrà essere applicata *“in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l’ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all’evoluzione del quadro economico territoriale”* (art 9, comma 2)

Dubbi interpretativi: che significa *“senza alterarne l’ordine”*?

1/a-b-c) Vi sono poi le funzioni relative al trasporto pubblico locale che, nonostante rientrino in una delle tre precedenti tipologie, sono oggetto di specifica disciplina (art 6, comma 4)

Per queste funzioni viene previsto il calcolo delle spese relative al loro esercizio e ne è predeterminato il metodo di calcolo, che deve tener *“conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard”* (art 6, comma 4).

Dubbi interpretativi: dal momento che non vi è alcuna norma che, nel determinare il sistema di finanziamento, attribuisce qualche rilievo all’entità delle spese per l’esercizio di queste funzioni, non si capisce il rilievo che la norma può avere

2.- Funzioni amministrative che deriveranno dall’esercizio della potestà legislativa regionale e che, in base a questa, saranno svolte da Regioni o da EE.LL [art 5, comma 1, lett. b)]

Si tratta delle funzioni amministrative relative alle materie precedentemente spettanti alla potestà esclusiva dello Stato e che a seguito del nuovo titolo V sono passate alla potestà legislativa regionale. Per questo tipo di funzioni nulla è detto in ordine al calcolo delle spese necessarie al loro esercizio né in ordine alle modalità di finanziamento

Criticità: per questa parte la delega è certamente incostituzionale, poiché manca qualsiasi criterio direttivo per il suo esercizio

Per le funzioni di cui sub 1) e 2) è stabilito il principio generalissimo che i tributi propri assegnati alle Regioni (esclusi quindi quelli che saranno da queste istituiti) devono essere “*in grado di finanziare quote significative delle spese*” relative all’esercizio di tali funzioni (art 7, comma 1)

3.- Funzioni amministrative relative alle materie di potestà legislativa dello Stato e da questo trasferite alle Regioni (art 8, comma 4).

E’ stabilito che agli oneri di queste funzioni “*si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge*” (art 8, comma 4)

Criticità: il riferimento ai “principi della presente legge” non sembra soddisfare la necessità di un minimo di criteri direttivi per l’esercizio della delega, non foss’altro perché le soluzioni delineate per il finanziamento delle altre funzioni sono tra loro diverse e difficilmente applicabili all’ipotesi di specie

Nel caso degli EE.LL, sono enucleabili due tipologie di funzioni

A. Funzioni comprese nell’area della finanza regionale: tra quelle già attualmente esercitate dalle Regioni, le funzioni qualificate da leggi statali come funzioni fondamentali degli EE.LL [sub 1/b)] e le funzioni attribuite dalle leggi regionali agli EE.LL [sub 1/a) ed 1/c)]; tra le restanti funzioni, quelle che deriveranno dall’esercizio della potestà legislativa regionale e che, in base a questa, saranno svolte da EE.LL (sub 2).

E’ stabilito che con legge le Regioni definiscono “*le regole di finanziamento delle attività amministrative da esse assegnate ad altri livelli di governo, assicurando ad essi le risorse necessarie per la copertura degli oneri da sostenere per l’esercizio delle funzioni fondamentali come individuate ed allocate dalla legge statale*” (art 5, comma 2). Inoltre è stabilito che “*le quote regionali delle partecipazioni e del fondo relative al finanziamento delle funzioni fondamentali sono integralmente distribuite da ciascuna Regione ai Comuni del proprio territorio nello stesso esercizio in cui affluiscono al bilancio della Regione, secondo i criteri di cui*” alla disciplina del fondo perequativo dei Comuni (art 9, comma 5)

Dubbi interpretativi: si parla di attività amministrativa assegnate dalle Regioni agli EE.LL ma poi ci si riferisce alle funzioni fondamentali che viceversa sono assegnate dallo Stato

Criticità: le uniche regole sono stabilite con riguardo alle funzioni fondamentali: e quelle invece relative ai livelli essenziali delle prestazioni? E le ulteriori funzioni che non sono nè fondamentali nè attengono ai livelli essenziali delle prestazioni? Vi è il dubbio che il rapporto finanziario tra Regioni possa consistere in trasferimenti finanziari

B. Funzioni estranee all’area della finanza regionale: vi sono comprese

B/1.- Le funzioni già attualmente esercitate dagli EE.LL

Il loro finanziamento (art 15) è assicurato dal gettito dei tributi e delle entrate proprie e dai fondi perequativi (uno per Comuni e l’altro per Province); l’ammontare dei fondi è pari all’importo dei trasferimenti attualmente previsti a favore, rispettivamente, di Comuni e Province integrato, nel caso del fondo perequativo per i Comuni, dalla partecipazione al gettito dell’IRPEF; i fondi perequativi sono poi ripartiti tra i singoli enti in base ad uno schema di perequazione fiscale (che non si dice come costruito) ed un indicatore di fabbisogno finanziario (calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi ed il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate propri; le Regioni, sulla base dei criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza Unificata e previa intesa in sede di consiglio delle autonomie, possono correggere, con riguardo agli enti afferenti al loro territorio, i parametri di ripartizione dei fondi statali

B/2.- Le funzioni fondamentali degli EE.LL esercitate da Città metropolitane (e dalle Province?) e dai Comuni di dimensioni demografiche maggiori

Il finanziamento di tali funzioni è assicurato dallo Stato, attraverso compartecipazioni e fondi perequativi (art 11, comma 2)

B/3.- Le funzioni relative alle restanti materie di potestà legislativa dello Stato e da questo trasferite agli EE.LL

Non è detto nulla a questo riguardo