

Piero Giarda

Prime tracce per una legge delega su:

**“COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA
TRIBUTARIO, AUTONOMIA FINANZIARIA DI REGIONI ED ENTI
LOCALI , REGOLE DI PEREQUAZIONE“**

*(versione preliminare, con approssimazioni, esempi ed omissioni,
da non citare)^(*)*

Art. 1

(Contenuto)

Il governo è delegato ad emanare entro 18 mesi dalla entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi aventi per oggetto l’attuazione dell’ordinamento finanziario di Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane, che disciplinino:

- a) le regole di coordinamento della finanza dello Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane in relazione ai vincoli posti dalla Unione Europea e dai trattati internazionali;
- b) le regole di coordinamento del sistema tributario, con l’indicazione dei tributi propri assegnati, per l’intero o in parte, a Stato, Regioni ed enti locali;
- c) la definizione della distribuzione dei poteri legislativi tra Stato e Regioni in materia di tributi locali;
- d) caratteri e misura dell’autonomia tributaria di Regioni ed enti locali;

^(*) *Il testo che segue non può considerarsi ancora come una vera e propria proposta. Rappresenta solo il tentativo di fare emergere in modo integrato i problemi connessi all’attuazione dell’art. 119 della Costituzione. E’ stato scritto prima del testo della relazione e non è sempre coerente con le proposte ivi contenute. Deriva da una ricerca svolta dall’Università Cattolica su convenzione con la Regione Lombardia. La Regione Lombardia e l’Università Cattolica non hanno responsabilità per la proposta che è attribuibile per intero solo all’Autore.*

e) le regole di assegnazione delle risorse finanziarie a Regioni ed enti locali; la determinazione delle entità e delle regole di crescita dei fondi perequativi di rispettiva pertinenza delle Regioni e degli enti locali, ivi incluse le aliquote delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali assegnate a Regioni ed enti locali;

f) le modalità di integrazione delle nuove regole finanziarie con quelle definite dalla legislazione vigente, sia per le Regioni che per gli enti locali;

g) i criteri di assegnazione, ai singoli Regioni ed enti locali, delle quote del fondo perequativo basate sui criteri che discendono dai commi 3, 5 e 6 dell'articolo 119 della Costituzione;

h) i tempi di entrata in vigore della nuova normativa, in relazione alla assegnazione delle funzioni amministrative ai enti o livelli di governo diversi da quelli cui spetta la competenza legislativa.

I decreti delegati si attengono ai criteri e principi direttivi di cui ai successivi articoli da 2 a 12.

Art. 2

(Il coordinamento della finanza pubblica)

In relazione al coordinamento della finanza pubblica:

(a) Regioni ed enti locali adottano come fondamento della propria politica di bilancio le regole e i criteri del patto di stabilità e crescita, siano essi riferiti ai saldi di bilancio che a singole poste degli stessi;

(b) La struttura formale, le regole di registrazione delle poste di entrata e di spesa, i criteri di rilevazione dei bilanci delle Regioni, degli enti locali e delle aziende strumentali consolidate nei conti della pubblica amministrazione, sono armonizzati ai criteri propri dei conti rilevanti per il patto di stabilità e crescita;

(c) Nei prospetti di bilancio sarà evidenziato il concorso di ciascun ente agli indicatori e parametri propri del patto di stabilità e crescita, in particolare il saldo complessivo inteso come differenza tra spese complessive ed entrate proprie, nonché il saldo tra spese complessive e entrate finali sulle quali Regioni, enti ed aziende hanno potere di determinazione autonoma;

(d) il saldo complessivo di bilancio di ciascun ente, solo occasionalmente può presentare un valore negativo, mai comunque superiore al livello della spesa per investimenti diretti. Tale vincolo deve essere rispettato sia in termini di competenza che di cassa, sia in sede di bilancio di previsione che in sede di conto consuntivo.

(e) la Conferenza Unificata esamina le indicazioni programmatiche del DPEF in materia di finanza pubblica prima del suo inoltro al parlamento;

(f) le Regioni possono, con proprie leggi, adattare per gli enti locali del territorio regionale le regole e i vincoli indicati dal legislatore nazionale, al fine di promuovere l'efficienza nella gestione dei bilanci locali, differenziando le regole

di evoluzione del saldo di bilancio in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie di partenza;

(g) Al fine di garantire che le decisioni dei singoli enti siano compatibili con gli obiettivi finanziari assegnati a ciascun livello di governo, lo Stato e le Regioni assegnano annualmente plafonds di ricorso al debito rispettivamente alle singole Regioni o ai singoli enti locali del territorio regionale. Tali plafonds possono essere scambiati tra i singoli enti per assicurare flessibilità nelle decisioni relative alle spese in conto capitale e alle spese per infrastrutture. Ogni singolo ente deve poter riacquistare la disponibilità dei plafonds ceduti per il secondo anno dopo la cessione.

Art. 3

(Il coordinamento del sistema tributario e l'autonomia tributaria delle Regioni)

1. Alle Regioni sono assegnati tributi propri in grado di finanziare quote significative delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie a competenza esclusiva e concorrente. Per tributi propri si intendono:

a) i tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente, quali l'IRAP, la tassa di circolazione, elenco continua

b) le aliquote riservate dall'ordinamento vigente all'autonomia regionale, in materia di IRPEF, accisa sulla benzina;

c) le nuove o maggiori aliquote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali, in particolare la riserva di aliquota sull'imposta personale sui redditi e sull'imposta sul reddito delle società, sull'imposta sul gasolio.

d) i tributi applicati su basi imponibili autonomamente determinate dalle Regioni.

2. Il valore delle aliquote dei tributi propri di cui alla lettera c) del comma 1 è inizialmente definito su un valore uguale per tutte le regioni, in modo da evitare che il gettito complessivo delle entrate proprie (la somma dei tributi propri e delle altre entrate proprie) per una singola Regione sia superiore al volume della spesa storica effettuata nel territorio della stessa regione per l'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie attribuite alla competenza legislativa regionale.

3. Le Regioni dispongono del potere di modificare le aliquote originariamente loro attribuite e anche le aliquote che saranno determinate in connessione con il progressivo esercizio della competenza legislativa e della attribuzione delle funzioni amministrative; dispongono altresì del potere di modificare le aliquote dei tributi di cui alla lettera a) del comma 1. Per i tributi propri riferiti a basi imponibili assegnate in via esclusiva alle Regioni (quali l'IRAP o i tributi ambientali o altri ancora, inclusi i tributi di cui alla lettera d) del

comma 1) le Regioni possono autonomamente definire regole di determinazione del debito d'imposta regionale.

4. Al fine di consentire la corretta formulazione delle regole di perequazione, le Regioni:

(i) per i tributi propri derivanti da riserve di aliquota di tributi erariali di cui alle lettere b) e c) del comma 1, non dispongono del potere di modificare le basi imponibili, le detrazioni o le deduzioni, né possono introdurre scale regionali di progressività.

(ii) per i tributi propri assegnati in via esclusiva alle Regioni ai sensi delle lettere a) e d) del comma 1, l'esercizio dell'autonomia tributaria è condizionato alla costruzione di un gettito standardizzato, per gli effetti di cui al comma 5) del successivo art. 8.

Art. 4

(Coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali)

1. Per ciascuno degli attuali tributi locali (ICI, TARSU, addizionale IRPEF, tassa di soggiorno, addizionale ENEL, TOSAP, ecc. ecc.) è ridefinito un "ordinamento nazionale base" caratterizzato da una propria struttura delle aliquote e da un sistema di deduzioni e detrazioni. (Esempio: per l'ICI l'aliquota proporzionale è fissata al 4,5 per mille e la detrazione per la prima casa è pari a 200 euro).

2. Si procede analogamente per le tariffe dei principali servizi (acqua, fognatura, smaltimento rifiuti, ecc. ecc.). Per motivate ragioni, il legislatore nazionale può limitarsi a individuare i soggetti passivi ed a fissare le regole di determinazione delle basi imponibili, senza indicare le aliquote base.

3. Gli Enti locali dispongono di autonomia nella fissazione delle aliquote dei tributi propri (ICI, TARSU, IRPEF comunale) entro i limiti fissati dalle leggi regionali. Dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe.

4. Con proprie leggi le Regioni fissano i limiti inferiore e superiore dell'aliquota e delle detrazioni ammissibili per ciascun tributo. I limiti dovranno essere ampi, pari almeno, in più o in meno, al 50% dell'aliquota base. Sono escluse dalla competenza del legislatore regionale interventi sulle tariffe richieste dagli enti locali per prestazioni o servizi offerti su richiesta di singoli cittadini. I limiti alle aliquote non si applicano agli enti locali che non partecipano al riparto del fondo perequativo di cui al successivo art. 9.

5. Entro due anni dalla adozione delle leggi di cui al comma 4, le leggi regionali possono attribuire ai Comuni un tributo proprio costituito da una aliquota dell'1 per cento della base imponibile dell'IRPEF. I trasferimenti erariali ai Comuni sono ridotti in misura pari alla perdita di gettito per l'erario.

Al fine di consentire la corretta formulazione delle regole di perequazione, gli enti locali non dispongono del potere di modificare la individuazione dei soggetti passivi, le regole di determinazione delle basi imponibili e i principi di

uniformità delle aliquote sulle diverse categorie di contribuenti; non possono introdurre scale locali di progressività per i tributi propri derivanti da riserve di aliquota di tributi erariali.

Art. 5

(Integrazione con il D. Lg.vo n.56/2000)

1. Per il finanziamento delle attività regionali in essere al 1 gennaio 2003, valgono le regole di finanziamento disposte dal d.l.vo n.56/2000 opportunamente adattate alle nuove caratteristiche dei tributi propri regionali. Tali regole si applicheranno progressivamente alle materie trasferite alle Regioni ai sensi delle leggi 59/1997 e d.lgs. 112 (Bassanini).

2. A partire dal 2005 le regole del d.l.vo n.56/2000 saranno assorbite dalle regole di cui ai successivi articoli 6, 7 e 8.

Art. 6

(Competenza legislativa, regole finanziarie e compiti di amministrazione)

1. Le disposizioni degli articoli da 7 a 8 sono dirette a coprire i trasferimenti sostitutivi delle spese statali nelle materie che l'articolo 117 assegna alla competenza legislativa, esclusiva e concorrente, delle Regioni, indipendentemente dall'ente o livello di governo al quale sono o saranno affidate le funzioni amministrative. Esse si applicano a decorrere dal 1 gennaio successivo all'anno in cui viene definito il trasferimento delle relative funzioni amministrative.

2. Le regole e i criteri da utilizzare per il finanziamento delle funzioni amministrative che fossero assegnate, in applicazione dell'articolo 118 della Costituzione, a enti diversi dalla Regione, sono trattate nei successivi articoli 11 e 12.

Art. 7

(..... Le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e il fondo perequativo)

1. L'avvio dell'esercizio dei poteri legislativi da parte delle Regioni nelle materie che richiedono la prestazione di servizi al cittadino o alle imprese o la erogazione di somme a favore di cittadini, imprese o enti comporta:

a) la cancellazione dal bilancio dello Stato delle autorizzazioni di spesa non ancora formalmente impegnate e la soppressione dei capitoli di spesa alimentati con la legge di bilancio per lo svolgimento diretto delle funzioni amministrative;

b) la attribuzione di frazioni (o punti) di aliquota dei tributi erariali che andranno ad alimentare le entrate proprie delle regioni;

c) la attribuzione di una compartecipazione regionale al gettito di tributi erariali (in primis l'IVA).

2. La somma del gettito delle nuove entrate proprie di cui al comma 1, lett. b) e della compartecipazione di cui al comma 1 lett. c) deve essere non inferiore alla proiezione del valore della spesa statale effettuata o prevista per l'anno di avvio. L'aliquota di compartecipazione è riferita al gettito del tributo erariale dell'anno precedente a quello in cui sono emanati i decreti legislativi.

3. L'aliquota di compartecipazione è ripartita in due parti, denominate rispettivamente Parte A e Parte B. La parte A (di finanziamento diretto) è computata in modo tale che il gettito da essa derivante, sommato al gettito dei nuovi tributi propri, pareggi esattamente il livello delle spese sostenute (per spese finali o per trasferimenti) dallo Stato nella Regione dove la differenza tra tali spese e il gettito delle entrate proprie è minore in valore pro-capite. La parte B (di alimentazione del fondo perequativo) risulterà dal gettito associato alla differenza tra l'aliquota risultante dalla applicazione del comma 1, lett. c) e l'aliquota assegnata alla Parte A.

4. Il gettito derivante dalla Parte A dell'aliquota di compartecipazione affluisce direttamente ai bilanci delle singole Regioni. Il gettito derivante dalla Parte B affluisce ad un fondo statale denominato "fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante".

5. Il fondo perequativo di cui al comma 4 è diviso in due parti. La prima parte (FPA) è destinata al finanziamento delle attività regionali sulle quali le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva. La seconda parte (FPB) è destinata al finanziamento delle attività regionali nelle materie sulle quali le Regioni hanno competenza legislativa concorrente.

Art. 8

(Le quote regionali del fondo perequativo)

1. La determinazione delle spettanze di ciascuna Regione sul fondo perequativo tiene conto:

- a – delle capacità fiscali da perequare;
- b – dei vincoli che risulteranno dalla legislazione emanata in attuazione della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione;
- c – dei speciali criteri per il finanziamento delle spese associate alle finalizzazioni di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

2. Per il complesso delle spese derivanti dallo svolgimento di funzioni nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, il computo delle quote della parte FPA del fondo perequativo spettanti alle singole Regioni si basa sul criterio della perequazione delle capacità fiscali, tenuto conto dei vincoli di cui alla lettera b) del comma 1, secondo i seguenti principi:

(a) la somma da ripartire sulla base dei livelli essenziali non potrà superare il 30 per cento della stessa parte FPA del fondo perequativo;

(b) la somma restante sarà assegnata come segue:

b1 - le Regioni nelle quali la somma del gettito per abitante dei tributi propri e della Parte A della compartecipazione di cui al terzo comma dell'art. 7 supera per più del 20 per cento la media nazionale dei gettiti per abitante non partecipano alla ripartizione del fondo perequativo;

b2 - alle altre Regioni, le quote della parte FPA del fondo perequativo sono assegnate in modo da ridurre di almeno il 90 per cento le differenze interregionali nel totale delle entrate regionali per abitante al netto di quelle originate dal fondo perequativo.

3. Per il complesso delle spese relative alle materie nella competenza legislativa concorrente, il computo delle quote FPB del fondo perequativo spettante alle singole regioni, si basa sugli elementi indicati alle lettere a), b) e c) del comma 1, secondo i seguenti principi:

(i) per le spese statali trasferite rientranti nelle finalizzazioni di cui al comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, il fondo relativo è ripartito in relazione ad indicatori di bisogno (inversamente al grado di sviluppo economico, ecc., ecc.)

(ii) per le spese statali per le quali sono stati definiti i livelli essenziali di assistenza, il fondo relativo è ripartito in proporzione a tali livelli;

(iii) per le altre spese, il fondo relativo è ripartito in relazione alla riduzione dei differenziali nelle capacità fiscali, con le regole indicate alla lettera (ii) del comma 3.

4. Nel computo delle quote del fondo perequativo spettanti alle singole Regioni, si dovrà fare riferimento a indicatori di capacità fiscale che non considerino il gettito derivante dallo sforzo fiscale eccedenti i valori medi o standard nazionali messi in atto da singole Regioni. Allo stesso modo non dovranno considerarsi le perdite di gettito associate agli interventi attuati dalle singole regioni nell'esercizio dell'autonomia tributaria. Si dovrà fare riferimento al gettito teorico proveniente dall'"ordinamento nazionale di base" in attuazione dell'articolo 2.

6. Nel primo triennio dopo l'effettivo trasferimento delle funzioni amministrative (fino ad allora) svolte dallo Stato, le quote del fondo perequativo di cui al comma 3, sono assistite da vincolo di destinazione.

7. Per le quote del fondo perequativo di cui al comma 2, l'utilizzo dei relativi criteri di assegnazione avverrà a partire dal secondo anno successivo a quello in cui avviene l'effettivo trasferimento delle funzioni precedentemente svolte dallo Stato. Fino ad allora il trasferimento statale avverrà sulla base dei livelli della spesa statale rilevati nel territorio della Regione.

8. Per le quote del fondo perequativo FPB di cui al comma 3, l'abbandono della spesa storica avverrà gradualmente nell'arco di 10 anni a decorrere dal secondo anno successivo a quello in cui avviene l'effettivo trasferimento delle funzioni amministrative precedentemente svolte dallo Stato.

Art. 9

(I rapporti finanziari tra Stato ed enti locali)

1. Fino alla assegnazione delle funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 118 della costituzione, lo Stato concorre al finanziamento delle attività di Province, Comuni e Città Metropolitane attraverso un fondo perequativo il cui importo è fissato inizialmente in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti a favore degli enti locali come risultano dal bilancio di previsione dello stato per il 2003. La legge finanziaria determina l'entità del fondo perequativo per gli anni successivi.

2. La distribuzione delle risorse del fondo perequativo agli enti locali, in relazione alla natura dei compiti svolti dagli enti locali, avviene in base a tre distinti criteri:

(a) la perequazione delle capacità fiscali, con peso pari al 30 per cento;

(b) i fabbisogni standard connessi alle funzioni svolte, con peso pari al 60 per cento;

(c) il sostegno delle spese per investimento nei territori più poveri, con peso pari al 10 per cento.

3. La capacità fiscale è misurata con riferimento al gettito che i tributi locali genererebbero in applicazione dell' "ordinamento nazionale base" di cui al comma 1 dell'art. 4.

4. I fabbisogni standard sono valutati in relazione ad una quota uniforme per abitante corretta per tenere conto delle caratteristiche territoriali, demografiche, sociali ed economiche dei diversi enti.

5. Il sostegno delle spese d'investimento è commisurato a una valutazione del gap di infrastrutture nei settori, esempio, della viabilità, acquedotti, scuole e fognature.

Art. 10

(Il ruolo delle Regioni nel sistema di finanza locale)

1. La legge regionale può dettare particolari criteri per il computo delle quote del fondo perequativo spettante agli enti locali situati nel territorio regionale. In questo caso, tali criteri si applicano alla somma che nel 2003 lo Stato riconoscerà complessivamente per il finanziamento dell'attività degli enti locali. La legge regionale può precisare i criteri di determinazione dei fabbisogni standard per gli enti locali situati nel territorio regionale; può altresì definire i criteri per il sostegno degli investimenti. Non può modificare i pesi indicati al comma 2 del precedente articolo 8 e i criteri per la misurazione della capacità fiscale.

2. L'adozione di una legge regionale ai sensi del comma 1 non comporta che le risorse finanziarie destinate alla perequazione siano trasferite dal bilancio dello Stato al bilancio regionale. Gli uffici statali attuano materialmente il

trasferimento delle risorse finanziarie a favore degli enti locali, anche nel caso che le assegnazioni siano definite sulla base di criteri fissati dal legislatore regionale.

Art. 11

(Funzioni amministrative: assegnazione e finanziamento)

1. Le risorse finanziarie destinate allo svolgimento delle attività pubbliche e delle funzioni amministrative sono di “proprietà” dello Stato o delle Regioni, in relazione alla collocazione della competenza legislativa. Fanno eccezione le risorse statali destinate al finanziamento delle attività e dei compiti degli enti locali esistenti al 1 gennaio 2003.

2. Le decisioni allocative sulle risorse finanziarie destinate allo svolgimento delle funzioni amministrative che siano assegnate ad enti diversi dagli enti che dispongono dei poteri legislativi, spettano allo Stato o alle Regioni in relazione all’effettivo esercizio dei poteri legislativi.

3. In via generale, il finanziamento delle funzioni amministrative assegnate agli enti locali si attua con l’assegnazione di frazioni dei tributi propri dello Stato o delle Regioni (ovvero con riserve di aliquota scomutate dai tributi propri dello stato o delle Regioni); in subordine, si attua con l’assegnazione di compartecipazioni sui tributi erariali per le funzioni amministrative derivanti dalla competenza legislativa dello stato e con quote delle compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali per le funzioni amministrative derivanti dalla competenza legislativa delle Regioni.

4. Se, in una determinata materia, le funzioni amministrative sono distribuite in modo non diffuso o non continuo sul territorio nazionale o regionale, il finanziamento può assumere la forma tecnica di trasferimenti a carico del bilancio dello Stato o dei bilanci regionali.

5. Se, in una determinata materia o per il complesso delle funzioni amministrative assegnate agli enti locali, la distribuzione territoriale del gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni si presenta significativamente diversa dalla distribuzione territoriale della spesa precedentemente finanziata direttamente dallo Stato, lo Stato o le Regioni integrano con quote di un fondo perequativo le risorse degli enti locali. Alternativamente, Stato e Regioni possono sostituire la devoluzione di tributi propri, il gettito delle compartecipazioni e le quote del fondo integrativo con programmi di trasferimenti specifici a carico dei propri bilanci, inizialmente assistiti anche da vincolo di destinazione.

Art. 12

(Regole per la transizione)

DA SCRIVERE

(21 ottobre 2002)