

# ***FOCUS***

## ***Il Federalismo Fiscale***

**17**

*8 ottobre 2008*

*Direzione Segreteria dell'Assemblea Regionale  
Adriana Garabello*

*Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale  
Aurelia Jannelli*

*A cura di:  
Franco Turigliatto, Antonella Boffano, Loredana Renda*

*Realizzazione grafica:  
Simonetta Morreale*

## INDICE

<i>Premessa</i> .....	5
-----------------------	---

### **Parte prima** **Schema di disegno di legge** **“Attuazione dell’articolo 119 della costituzione. Delega** **al governo in materia di federalismo fiscale”**

1. Tempi e iter di attuazione.....	6
2. Disposizioni generali .....	7
2.1. <i>Ambito di intervento (art. 1)</i> .....	7
2.2. <i>Competenza (art. 2)</i> .....	8
2.3. <i>Tempi (art. 2)</i> .....	8
2.5. <i>Oggetto e finalità (art. 2)</i> .....	8
2.6. <i>Commissione paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale (art. 3)</i> .....	9
2.7. <i>Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 4)</i> .....	9
3. Disposizioni relative alla finanza statale e regionale .....	10
3.1. <i>Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle</i> <i>compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (art. 5)</i> .....	10
3.2. <i>Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze</i> <i>legislative e sui mezzi di finanziamento (art. 6)</i> .....	10
3.3. <i>Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell’entità e</i> <i>del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni (art. 7)</i> .....	12
3.4. <i>Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni</i> <i>trasferite alle Regioni (art. 8)</i> .....	13
4. La finanza degli enti locali .....	14
4.1. <i>Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni dei</i> <i>Comuni, Province e Città metropolitane (art. 9)</i> .....	14

4.2. <i>Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali (art. 10)</i> .....	14
4.3. <i>Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali (art. 11)</i> .....	15
4.4. <i>Finanziamento delle città metropolitane (art. 12)</i> .....	16
4.5. <i>Finanziamento e patrimonio di Roma capitale (art. 13)</i> .....	16
5. <i>Ulteriori disposizioni</i> .....	17
5.1. <i>Interventi speciali: attuazione del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione (art. 14)</i> .....	17
5.2. <i>Coordinamento dei diversi livelli di governo (art. 15)</i> .....	17
5.3. <i>Patrimonio di regioni ed enti locali (art. 16)</i> .....	17
5.4. <i>Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni (art. 17)</i> .....	18
5.5. <i>Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali (art. 18)</i> .....	18
5.6. <i>Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni (art. 19)</i> .....	18
5.7. <i>Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (art. 20)</i> .....	19

## **Parte seconda**

### **Il decreto legge**

#### **“Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali”**

1. <i>Quadro generale</i> .....	19
<i>Articolo 1 - Piani di rientro e deficit sanitario</i> .....	20
<i>Articolo 2 - Salvaguardia equilibri e bilancio enti locali</i> .....	20
<i>Articolo 3 – piani di dimensionamento istituzioni scolastiche</i> .....	21
<i>Articolo 4 – proroga termini enti locali</i> .....	21
<i>Articolo 5 – Riprogrammazione risorse</i> .....	21
<i>Articolo 6 – Disposizioni finanziarie e finali</i> .....	22

## **Parte terza**

### **Glossario**

STATO.....	23
STATO UNITARIO E CENTRALIZZATO .....	23
STATO FEDERALE .....	24
REGIONALISMO .....	24
STATO REGIONALE.....	24
FEDERALISMO FISCALE .....	25
AUTONOMIA FINANZIARIA .....	25
SPESA STORICA.....	26
COSTO STANDARD.....	26
FONDO PEREQUATIVO.....	26
FISCALITA' DI VANTAGGIO O DI SVILUPPO .....	27

## Premessa

In data 3 ottobre 2008, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, dando così attuazione all'articolo 119 della Costituzione, che sancisce autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

Insieme al disegno di legge è stato anche approvato un “Emendamento al disegno di legge sul federalismo fiscale” che definisce e norma il ruolo di Roma Capitale e che sarà presentato alle Camere in sede di discussione della legge delega<sup>1</sup>.

L'obiettivo è quello di sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica con i parametri della spesa standard, così da garantire massima responsabilizzazione, effettività e trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

L'attuazione del federalismo fiscale deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e di crescita, e, inoltre, deve rispettare il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

La **prima parte** del presente *Focus* è dedicata all'analisi, articolo per articolo del disegno di legge, con un richiamo agli elementi più significati sui quali si è inteso intervenire.

Il governo contestualmente all'approvazione del disegno di legge ha approvato anche un altro provvedimento relativo ai rapporti con le Regioni e gli Enti locali, il Decreto legge “Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali. **La seconda parte** del lavoro è allora dedicata ad una prima lettura del decreto legge.

**Nella terza parte** infine si è cercato di fornire, attraverso lo strumento del Glossario, una breve spiegazione ai principali termini e alle diverse concezioni istituzionali inerenti il provvedimento in materia di federalismo fiscale.

---

<sup>1</sup> Il Decreto legge -7 ottobre 2008, n.154 - è stato pubblicato sulla G.U. n. 235 del 7-10-2008 ed è entrato in vigore il giorno successivo.

## Parte prima

### Schema di disegno di legge “Attuazione dell’articolo 119 della costituzione. Delega al governo in materia di federalismo fiscale”

#### 1. Tempi e iter di attuazione

- in data 11 settembre 2008 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il disegno di legge;
- il provvedimento è stato poi discusso ufficialmente il 18 settembre in conferenza unificata nel corso della quale sono stati presentati alcuni emendamenti approvati dalla Conferenza delle Regioni<sup>2</sup> ;
- il 2 ottobre governo e regioni hanno trovato una intesa, a cui ha fatto seguito una riunione della conferenza unificata che ha dato il proprio assenso con alcune ulteriori proposte di modifica<sup>3</sup>;
- il 3 ottobre il governo ha approvato il testo definitivo del disegno di legge delega;
- il disegno di legge verrà quindi esaminato in sede parlamentare a partire dal Senato;
- entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge, il Governo dovrà varare uno o più decreti legislativi attuativi;
- entro i successivi due anni potranno essere varati interventi integrativi e correttivi;
- un altro periodo transitorio è previsto per il passaggio dalla spesa storica a quella standard;
- entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo, al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi;
- i decreti legislativi dovranno prevedere l'istituzione, nell'ambito della Conferenza Unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di cui faranno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Gli emendamenti presentati al Governo sono stati pubblicati all'indirizzo:  
[http://www.regioni.it/mhonarc/details\\_confpres.aspx?id=147268](http://www.regioni.it/mhonarc/details_confpres.aspx?id=147268)

<sup>3</sup> La presa di posizione e il testo della Conferenza unificata è pubblicata su:  
<http://www.regioni.it/mhonarc/readsqltop1.aspx>

<sup>4</sup> Per un approfondimento si rinvia al sito del governo:  
[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo\\_fiscale/index.html](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_fiscale/index.html), nonché ai seguenti primi commenti a cura dell'ANCI e dell'UPI:  
[http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/scheda%20di%20lettura%20fed%20fisc%2009.9.08%20\(2\).doc](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/scheda%20di%20lettura%20fed%20fisc%2009.9.08%20(2).doc);  
[http://www.upinet.it/upinet/docs/contenuti/2008/6/PROPOSTEUPI\\_XVI\\_LEGISLATURA.doc](http://www.upinet.it/upinet/docs/contenuti/2008/6/PROPOSTEUPI_XVI_LEGISLATURA.doc)

Il disegno di legge è consultabile sul sito del Governo, all'indirizzo: <http://www.riformeistituzionali.it/media/56659/fiscalfedtestofinaledegoverno/invio.pdf>

## 2. Disposizioni generali

### 2.1. Ambito di intervento (art. 1)

L'intervento del disegno di legge è limitato **all'attuazione dell'articolo 119<sup>5</sup> 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.

**Obiettivo** ⇒ 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.

---

<sup>5</sup> Art. 119 Cost : “Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.

## 2.2. Competenza (art. 2)

I decreti legislativi saranno adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo e del Ministro per la semplificazione normativa, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e con il Ministro dell'interno.

## 2.3. Tempi (art. 2)

I decreti L'adozione dovrà avvenire **entro 24 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge, **previa intesa in sede di Conferenza unificata**.

## 2.4. Modalità (art. 2)

E' sancita la piena collaborazione del Governo con le Regioni e gli enti locali nella predisposizione dei decreti legislativi per condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e delle definizioni dei fabbisogni standard.

Questa esplicitazione del principio di collaborazione è stata fortemente voluta in sede di analisi dello schema del disegno di legge da parte della conferenza unificata.

## 2.5. Oggetto e finalità (art. 2)

Le finalità, i principi e i criteri direttivi generali a cui i decreti legislativi dovranno attenersi sono:

- il **principio di territorialità**, in altri termini l'attribuzione di risorse autonome a regioni ed enti locali, in relazione alle rispettive competenze, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
- il **superamento della spesa storica**, attraverso la determinazione del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, comma II, lett. m) e delle funzioni fondamentali lett. p); e attraverso la perequazione delle differenze di capacità fiscale per le altre funzioni;
- l'**esclusione della doppia imposizione** sul medesimo presupposto;
- la tendenziale **correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio** al fine di favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa;
- il **principio di premialità dei comportamenti virtuosi** nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per il mancato rispetto degli equilibri economico-finanziari o non garantiscano i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui alla lettera p) dell'articolo 117 Cost. ;
- il **principio di flessibilità fiscale** attraverso la previsione di un paniere di tributi e compartecipazioni su cui gli enti possano esercitare una certa autonomia e adattare, in modo responsabile, 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;

- l'**autonomia impositiva delle regioni con la 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;
- il **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;
- la **certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento** in misura corrispondente alle funzioni attribuite;
- il **principio di corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione** delle risorse umane e strumentali, anche in relazione ai profili contrattuali.

#### 2.6. Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3)

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.

La Commissione ha il compito di **acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi**.

La Commissione cessa la propria attività e viene sciolta alla data di emanazione dell'ultimo decreto legislativo.

#### 2.7. Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 4)

Nell'ambito della Conferenza Unificata, è istituita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Tale Conferenza, composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, ha il compito di:

- concorrere alla **definizione degli obiettivi di finanza pubblica** per comparto e alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- promuovere l'**attivazione degli interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi**;
- verificarne l'**attuazione e indicare i criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo**;

- assicurare **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;
- proporre al Governo **gli indirizzi generali sulla politica dei redditi da lavoro pubblico** e di gestione del personale<sup>6</sup>.

### 3. Disposizioni relative alla finanza statale e regionale

#### 3.1. Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali (art. 5)

I tributi sono classificati in:

- **tributi propri derivati**, disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle regioni;
- **aliquote riservate alle regioni su basi imponibili dei tributi erariali.**
- **tributi propri**, istituiti dalle regioni su basi imponibili non assoggettati ad imposizione erariale.

Le modalità di ripartizione dei tributi e delle compartecipazioni assegnate avviene in conformità al **principio di territorialità**.

Si rileva un importante principio introdotto con la stesura definitiva del disegno di legge in forza del quale si sancisce che la ripartizione dei tributi e delle compartecipazione dovrà avvenire **senza vincolo di destinazione**.

**Le Regioni:**

- possono **modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento** stabiliti dalla legge statale;
- possono **disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, speciali agevolazioni.**

#### 3.2. Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento (art. 6)

---

<sup>6</sup> Questa ultima competenza è stata introdotta su richiesta della Conferenza unificata.

Le spese connesse alle competenze legislative regionali da finanziare sono distinte in:

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

L'ammontare di tale spese è calcolato nel rispetto dei **costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni**.

Deve essere erogato in condizione di efficienza e appropriatezza<sup>7</sup>.

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 compartecipazione regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche, della compartecipazione regionale all'IVA;
- **con quote specifiche del fondo perequativo**, così 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 almeno una Regione; qualora il gettito sia insufficiente concorre la perequazione.

#### **B) altre spese;**

le altre spese sono finanziate:

- con il gettito dei **tributi propri**;
- 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.

**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 Cost.

Sono soppressi i trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera A) e lettera B).

---

<sup>7</sup> Per quanto riguarda la spesa per il trasporto pubblico locale, nella quantificazione del finanziamento si deve far riferimento ai costi standard e ad un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale.

3.3. Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni (art. 7)<sup>8</sup>

E' istituito un fondo perequativo a favore delle regioni con minor capacità fiscale alimentato:

- dai **gettiti prodotti nelle singole regioni** dalla compartecipazione regionale all'IVA;
- con quote **dell'addizionale regionale all'IRPEF**.

Le risorse del fondo devono finanziare:

- a. 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;
- b. **le esigenze finanziarie derivanti dalla copertura delle altre spese**.

A tal fine i criteri utilizzati saranno:

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 partecipano alla ripartizione**

---

<sup>8</sup> Un'indagine del Sole 24 ore, pubblicata l'8 settembre 2008 sul calcolo delle risorse da destinare alle funzioni essenziali, rileva che la spesa attuale in Calabria supera del 24,4% i costi standard a cui bisognerà puntare con la riforma federalista. I costi standard corrispondono alla spesa ritenuta giusta per fornire al cittadino i servizi fondamentali. Al di là del costo standard, infatti, il federalismo prevede che le Regioni intervengano con fondi propri. Nella classifica pubblicata dal quotidiano, la Calabria occupa il penultimo posto tra le regioni italiane, preceduta solo dal Lazio, dove la spesa storica supera del 34,3% i costi standard. Traducendo il dato percentuale in cifre, emerge che in Calabria la differenza pro capite tra costi attuali e standard è di 641 euro.

L'indagine del ministero dell'Economia, oltre a fornire il dato generale, analizza anche la situazione delle regioni per tre servizi fondamentali: la sanità, l'assistenza sociale, e l'istruzione. Quest'ultimo rispecchia il dato generale, con la Calabria che si posiziona al penultimo posto dopo il Lazio, con la spesa storica che supera del 35,3% i costi standard (608 euro in più pro capite).

Per quanto riguarda la sanità, la spesa attuale in Calabria supera del 18,1% i parametri standard (628 euro pro capite). Solo Lazio, Liguria ed Emilia Romagna presentano dati peggiori. Anche per l'assistenza sociale la Calabria si piazza al quartultimo posto dopo Veneto, Lombardia e Lazio, con la spesa storica che supera i costi standard del 60,7% (52 euro pro capite).

L'articolo si può leggere all'indirizzo: <http://www.regioni.it/upload/Trovatio80908.pdf>

Si allega altresì un articolo del Sole24 Ore sul sistema del fisco comunale: [La casa porta ai sindaci 27 miliardi di autonomia](#)

Le regioni con **minor capacità fiscale**, ossia con gettito inferiore



**partecipano alla ripartizione del fondo alimentato dal gettito prodotto nelle altre regioni**

La ripartizione del fondo tra le regioni deve avvenire **senza alterare la graduatoria tra le regioni fissata in base alla capacità fiscale per abitante** e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale.

In sede di stesura finale è stato anche previsto che alla **Regione presa come riferimento per il livello minimo sufficiente** delle aliquote dei tributi tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per le prestazioni essenziali, **è garantita la copertura del differenziale tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi.**

#### 3.4. Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni (art. 8)

I decreti legislativi, nel trasferimento di funzioni statali alle regioni nelle materie della competenza legislativa concorrente ed esclusiva, dovranno:

- cancellare i relativi stanziamenti dal bilancio statale;
- ridurre le aliquote dei tributi erariali;
- prevedere il corrispondente aumento dei tributi propri derivati;
- prevedere l'aumento dell'aliquota di compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e della compartecipazione IRPEF ai fini della perequazione;
- definire le modalità per la verifica della congruità dei tributi utilizzati per calcolare il fabbisogno *standard*.

## 4. La finanza degli enti locali

### 4.1. Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni dei Comuni, Province e Città metropolitane (art. 9)

Le spese relative alle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane sono così classificate:

- **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 previsti dall'articolo 14 del disegno di legge, che prevede la definizione delle modalità in base alle quali sono finanziati gli interventi di cui all'art. 119, quinto comma della Costituzione (ovvero quelli volti a rimuovere squilibri economici e sociali e promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale).

Il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in base alla capacità fiscale e alla spesa *standard* ed è assicurato da:

- **tributi propri;**
- **compartecipazioni** al gettito dei tributi erariali e regionali;
- **fondo perequativo.**

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

**Sono soppressi i trasferimenti statali diretti** per le spese riconducibili alle funzioni fondamentali e spese relative alle altre funzioni ad eccezione dei fondi destinati al fondo perequativo.

### 4.2. Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e autonomia tributaria degli enti locali (art. 10)

I decreti legislativo dovranno prevedere che la legge statale:

- individui i tributi propri dei Comuni e delle Province per il finanziamento delle rispettive funzioni, **definendo gli elementi essenziali del tributo e stabilisce le aliquote valide su tutto il territorio nazionale, garantendo una adeguata flessibilità;**
- **stabilisce l'attribuzione di compartecipazioni ed addizionali ai tributi erariali e regionali; la manovrabilità dell'addizionale**

**all'imposta** sui redditi delle persone fisiche è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce.

- **prevede la disciplina di un tributo proprio comunale** che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà della sua istituzione in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero a finanziare oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana.
- **prevede forme premiali per favorire l'associazionismo** comunale e fusioni fra Comuni.

Le **Regioni** possono **istituire tributi comunali, provinciali e delle città metropolitane** specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali.

Gli **enti locali** possono **modificare le aliquote e introdurre agevolazioni** dei tributi propri previsti da leggi statali e regionali ma entro i limiti fissati dalle stesse leggi.

Gli **enti locali** possono, in piena autonomia, **fissare tariffe per prestazioni e servizi offerti nell'ambito delle normative di settore** e delle delibere delle autorità di vigilanza.

#### 4.3. Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali (art. 11)

Nel bilancio delle Regioni sono istituiti **due fondi**, uno a favore dei **Comuni** e l'altro a favore delle **Province**, con l'indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti a titolo di concorso per il finanziamento per le funzioni da loro svolte.

La **ripartizione del 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, territoriali e produttive dei diversi enti.

Le Regioni sulla base di accordi in Conferenza unificata e previa concertazione 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 a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

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

#### 4.4. Finanziamento delle città metropolitane (art. 12)

La norma prevede specifiche disposizioni per il finanziamento delle città metropolitane in modo da garantire loro, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle loro funzioni.

La legge dello Stato può assegnare alle città metropolitane tributi ed entrate proprie anche diverse da quelle assegnate ai comuni e prevedere la possibilità che istituisca tributi rientranti nelle loro funzioni fondamentali.

Inoltre 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 Comuni capoluogo con più di 350.000 abitanti.

#### 4.5. Finanziamento e patrimonio di Roma capitale (art. 13)

Il disegno di legge così come approvato dal Governo prevede dei finanziamenti alla città di Roma che tengano conto delle specifiche esigenze derivanti dall'esercizio delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica.

I decreti legislativi dovranno stabilire principi generali per l'attribuzione alla città di Roma di un proprio patrimonio.

Si ricorda, comunque che il Governo, contestualmente all'approvazione del disegno di legge ha anche approvato un emendamento aggiuntivo dedicato interamente a "Roma Capitale" da presentare al Parlamento in sede di dibattito sul disegno di legge<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Il Consiglio dei Ministri, come si è già ricordato, contestualmente all'approvazione della legge delega sul federalismo ha approvato **un emendamento aggiuntivo su Roma capitale** : "Ordinamento anche contabile di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma della Costituzione".

L'articolo aggiuntivo dispone che Roma capitale sia un ente territoriale caratterizzato da una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria finalizzata a garantire il miglior assetto delle funzioni a cui è chiamata a svolgere essendo la sede degli organismi istituzionali e delle rappresentanze diplomatiche.

Roma capitale, oltre alle funzioni di cui già dispone il Comune di Roma sarà dotata di ulteriori funzioni amministrative, quali la tutela e valorizzazione dei beni storici e artistici, la difesa dall'inquinamento, lo sviluppo economico con particolare riferimento al turismo, lo sviluppo urbano e l'edilizia pubblica e privata il funzionamento dei servizi urbani e il collegamento coi comuni limitrofi, la protezione civile in collegamento con la Presidenza del consiglio e la Regione Lazio; eventuali ulteriori funzioni potranno essere delegate dallo Stato e dalla regione Lazio.

L'esercizio delle predette funzioni sarà regolato da regolamenti adottati dal Consiglio Comunale che assumerà la denominazione di Assemblea capitolina.



## 5. Ulteriori disposizioni

### 5.1. Interventi speciali: attuazione del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione (art. 14)

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

Sono soppressi gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità contemporaneamente alla creazione di un fondo specifico.

E' possibile l'individuazione di **forme di fiscalità di sviluppo** in conformità col diritto comunitario.

### 5.2. Coordinamento dei diversi livelli di governo (art. 15)

I decreti legislativi dovranno attenersi ad alcuni principi di carattere generale di coordinamento dei diversi livelli di governo.

Sono richiamati 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, nonché la garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione.

Le regioni potranno 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, è prevista l'introduzione la previsione di un sistema premiante e sanzionatorio a favore degli enti più virtuosi e meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

### 5.3. Patrimonio di regioni ed enti locali (art. 16)

---

Quest'ultima, entro sei mesi dei decreti legislativi che disciplineranno le funzioni e i raccordi istituzionali correlati al nuovo Ente, dovrà approvare lo Statuto di Roma Capitale.

Uno specifico decreto legislativo disciplinerà l'assegnazione delle risorse necessarie per assolvere alle esigenze derivante dal ruolo di capitale.

A Roma capitale saranno assicurate specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

Il decreto legislativo prima richiamato stabilirà anche i criteri generali per l'attribuzione di uno specifico patrimonio sulla base dei seguenti criteri direttivi:

- che sia commisurato alle funzioni e competenze attribuite;
- che siano trasferiti a titolo gratuito dei beni dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale.

Eventuali risorse aggiuntive potranno essere destinate a Roma capitale in base all'art. 119 quinto comma della Costituzione.

Viene specificato infine che le disposizioni dell'articolo e i provvedimenti legislativi attuativi costituiscono legge speciale e che possono quindi essere derogati od abrogati solo espressamente.

La legge delega 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.

#### 5.4. Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le Regioni (art. 17)

Le modalità di finanziamento delle spese relative ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali degli enti locali avverranno 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 -lo schema di disegno di legge, invece, prevedeva come tempistica tre anni-, salvo situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità.

In sede di stesura finale del testo è stata introdotta **una garanzia per le Regioni, in sede di prima applicazione delle nuove normative, della piena copertura del differenziale certificato tra i dati revisionali e l'effettivo gettito dei tributi.**

#### 5.5. Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per gli enti locali (art. 18)

In sede di prima applicazione, agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni amministrative provvedono lo Stato o le regioni.

Per gli enti locali il superamento del criterio della spesa storica deve avvenire in un periodo di **tempo sostenibile.**

#### 5.6. Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni (art. 19)

La legge delega prevede **forme di collaborazione** fra agenzie regionali delle entrate, regioni ed enti locali tese a configurare centri di servizi regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e locali, nonché collaborazioni fra il Ministero dell'Economia, le regioni e gli enti locali per definire le modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

5.7. Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (art. 20)

Si prevede **il concorso delle regioni speciali al sistema di perequazione**, mentre rimane ferma la specificità e la competenza esclusiva delle norme di attuazione. L'attuazione di detti principi è demandata alla fase di attuazione in cui **dovranno essere rispettati i limiti imposti dai rispettivi Statuti speciali**.

Nel caso in cui siano assegnati alle Regioni a Statuto speciale, ma anche a quelle a Statuto ordinario, nuove funzioni saranno previste modalità di finanziamento attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise.

## **Parte seconda**

### **Il decreto legge**

#### **“Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali”**

##### **1. Quadro generale**

In data 3 ottobre 2008, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze, il Consiglio dei Ministri ha approvato la bozza del decreto-legge destinato **al riequilibrio economico e finanziario di Regioni ed Enti locali**, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 7 ottobre 2008, n. 154 **“Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali”**.

Strettamente correlato al tema del federalismo fiscale, in linea generale il provvedimento adotta disposizioni in materia di gestioni commissariali, contabilità degli Enti locali e risorse per la copertura dei disavanzi di spesa corrente del comune di Roma.

E' il frutto di un intenso lavoro e di una trattativa intercorsa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali. Il decreto-legge, infatti, garantirà un po' di equilibrio nei conti dei comuni, la copertura dei disavanzi di spesa corrente di Roma e Catania, il rifinanziamento del Servizio Sanitario Nazionale corrispondente alla non applicazione dei nuovi tickets per il 2009, nonché lo scongelamento di 5 miliardi reclamati dalla Regione Lazio per la sanità.

Il provvedimento muove risorse importanti: 260 milioni compensativi dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa (circa la metà del mancato gettito per i Comuni stimato per l'anno in corso tra 5/600 milioni), 585 milioni a compensazione dei trasferimenti tagliati dopo l'introduzione dell'ICI sugli immobili ex rurali che hanno generato un bassissimo gettito (appena 100 milioni), 500 milioni attribuiti al Comune di Roma, somma che verrà

confermata annualmente per attuare il federalismo fiscale e, infine, 434 milioni per il finanziamento del SSN.

Entrando nel merito dell'articolato, si procede alla disamina delle principali questioni affrontate nell'articolato.

### **Articolo 1 - Piani di rientro e deficit sanitario**

Innanzitutto, al fine di assicurare la puntuale attuazione dei Piani di rientro dei deficit sanitari, **l'articolo 1** prevede la nomina, anche dopo l'inizio della gestione commissariale, di *“uno o più subcommissari di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria, con il compito di affiancare il commissario ad acta nella predisposizione dei provvedimenti da assumere in esecuzione dell'incarico commissariale”*e, contestualmente, potenzia gli strumenti operativi del commissario ad acta.

In ordine alla possibilità di procedere, previa verifica positiva degli adempimenti, all'autorizzazione di un maggior finanziamento a favore di quelle regioni che hanno sottoscritto con i ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze gli accordi destinati all'individuazione degli interventi necessari al perseguimento dell'equilibrio economico, stipulati ai sensi dell'art. 1, comma 180, Legge n. 311/2004, e nelle quali si è provveduto alla nomina del commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro, il comma 2 stabilisce che la relativa erogazione possa essere deliberata dal Consiglio dei Ministri nell'ipotesi in cui sussistano due specifiche condizioni così individuabili:

a) la manifestazione di una situazione di emergenza finanziaria regionale di un'entità tale da compromettere gli impegni finanziari assunti dalla medesima regione;

b) l'adozione, da parte del commissario ad acta, di significativi provvedimenti in termini di effettiva e strutturale correzione degli andamenti della spesa, comunque oggetto di successiva verifica.

Peraltro, di particolare rilievo risulta la previsione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo in commento che, con riguardo al livello del finanziamento del SSN al quale concorre ordinariamente lo Stato stabilisce, limitatamente all'anno 2009, un incremento pari a 434 milioni di euro.

### **Articolo 2 - Salvaguardia equilibri e bilancio enti locali**

Il successivo **articolo 2** detta norme relative agli enti locali.

In particolare, nell'ottica di una maggiore garanzia di equilibrio dei conti dei Comuni, **l'articolo 2** introduce “Disposizioni di salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti locali” e, in deroga all'art. 179 del D.L.gs. 18 agosto 2000, n. 267 T.U.E.L, autorizza i Comuni ad accertare convenzionalmente, a titolo di trasferimenti erariali, le scoperture nei conti del bilancio relativo al 2008.

**In ordine alla possibilità di avvalersi dell'accertamento convenzionale, la normativa in esame precisa che le amministrazioni comunali dovranno trasmettere al ministero dell'Interno le certificazioni relative agli importi equivalenti ai mancati trasferimenti, entro il 30 aprile prossimo e che, inoltre, le stesse certificazioni saranno trasmesse, per la verifica della veridicità, alla Corte dei Conti.**

Peraltro, con riguardo al rifinanziamento a favore dei Comuni a copertura parziale di circa la metà del mancato gettito per l'ICI sulla prima casa, il comma 8 prevede l'erogazione del trasferimento di 260 milioni di euro "a titolo di regolazione contabile pregressa", da ripartirsi tra i Comuni secondo criteri e modalità stabilite in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto.

Per quanto concerne l'erogazione dei fondi suddetti, il medesimo comma 8 stabilisce che ad essa si provvederà con decreto del ministro dell'Interno, con il quale sono recepiti i suddetti criteri e modalità di riparto, da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del provvedimento.

### **Articolo 3 – piani di dimensionamento istituzioni scolastiche**

In relazione all'art. 64, comma 6, D.L. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (la cosiddetta manovra economica dell'estate) che prevede importanti economie lorde di spesa in materia di organizzazione scolastica, **l'articolo 3** introduce ulteriori disposizioni relative alla "Definizione dei piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze delle regioni e degli enti locali".

**Sul punto, il comma 1, introducendo il comma 6-bis nel testo dell'art. 64 D.L. n. 112/2008, impone alle regioni ed agli enti locali di ultimare, in tempo utile, i piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche, al fine di conseguire gli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica a partire dall'anno scolastico 2009/2010, ovvero non oltre il 30 novembre di ogni anno.**

In tale contesto, si inserisce poi la procedura di diffida per le regioni e gli enti locali inadempienti ad adottare, entro quindici giorni gli atti amministrativi ritenuti opportuni per il raggiungimento di detti obiettivi mentre, nel caso in cui gli enti territoriali siano inadempienti rispetto alla diffida, il Consiglio dei Ministri procede alla nomina di un commissario ad acta.

### **Articolo 4 – proroga termini enti locali**

Ancora con riguardo agli enti locali, **l'articolo 4** dispone una proroga di termini.

In relazione alla norma che prevede che ogni amministrazione comunale possa aderire ad una sola forma associativa fra quelle previste come associazioni comunali e che quindi a partire dal 30 settembre 2008, se permane l'adesione multipla ogni atto adottato dall'associazione tra i comuni è nullo ed è altresì nullo ogni atto attinente all'adesione da parte del comune interessato, il termine è spostato al 1° gennaio 2009.

### **Articolo 5 – Riprogrammazione risorse**

L'ulteriore questione considerata nel decreto è quella relativa all'assegnazione al comune di Roma di un fondo per coprire i disavanzi di cassa.

A tal fine, **l'articolo 5** intitolato "Riprogrammazione delle risorse di cui alla delibera Cipe del 30 settembre 2008" prevede l'assegnazione di un contributo ordinario di 500 milioni di euro destinato alla restituzione alla Cassa

depositi e prestiti dell'importo erogato nel mese di giugno a titolo di anticipazione finanziaria.

In sede di attuazione della delega al Governo in materia di federalismo fiscale, è altresì prevista la conferma annuale di tale somma a favore di Roma Capitale, a decorrere dall'anno 2010.

### **Articolo 6 – Disposizioni finanziarie e finali**

Da ultimo, **l'articolo 6** stabilisce "Disposizioni finanziarie e finali" concernenti la modalità per la copertura dell'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 2, comma 8, e dell'articolo 1, comma 5, pari, rispettivamente, a 260 milioni di euro per l'anno 2008 (per il finanziamento del mancato gettito dell'ICI prima casa) e 434 milioni di euro per l'anno 2009 (per il finanziamento del SSN).

Con riguardo a entrambi gli stanziamenti, nel testo viene precisato che si provvederà operando la riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista all'art. 61 Legge 27/12/2002, n. 289, relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate, per un importo pari a 780 milioni di euro per l'anno 2008 e a 525 milioni di euro per l'anno 2009.

Il testo del decreto legge è pubblicato sulla gazzetta ufficiale n. 235 del 7 ottobre 2008 all'indirizzo.

<http://www.gazzettaufficiale.it/guridb/dispatcher?service=1&datagu=2008-10-07&task=dettaglio&numgu=235&redaz=008G0177&tmstp=1223460769220>

## **Parte terza**

### **GLOSSARIO**

In questa parte si è cercato di fornire una breve spiegazione ai principali termini e alle diverse concezioni istituzionali inerenti il provvedimento in materia di federalismo fiscale. Si è seguito un criterio logico che parte dai concetti generali fino ad arrivare ai termini più tecnici strettamente oggetto dello schema di disegno di legge.<sup>10</sup>

#### **STATO**

Lo Stato è una comunità di individui, stanziata su un territorio e organizzata secondo un ordinamento giuridico indipendente ed effettivo. Si compone quindi di tre elementi costitutivi: l'elemento personale, il popolo, l'elemento spaziale il territorio e un elemento organizzativo il governo o sovranità.

#### **STATO UNITARIO E CENTRALIZZATO**

E' uno Stato in cui esiste un unico governo sovrano, operante sia a livello centrale che periferico.

Nel complesso processo di formazione dello stato unitario in Italia, durante il Risorgimento, restò aperta per un certo tempo la dialettica circa l'opzione tra stato federale e stato unitario centralizzato. Sul piano storico prevalse la seconda opzione. Lo stato centralizzato si espresse nella sua forma più estrema durante il regime fascista quando si arrivò a sopprimere le stesse autonomie locali con la dipendenza dei comuni e delle province direttamente dall'esecutivo centrale. La Costituzione del '48 introdusse invece importanti prerogative per le autonomie, istituendo sia le Regioni speciali, sia le Regioni a statuto ordinario. Come è noto, queste ultime, tuttavia, furono costituite solo a partire dal 1970. Le modifiche al Titolo V della Costituzione sopravvenute nel 2001 hanno fortemente accresciuto le prerogative legislative delle Regioni e i

---

<sup>10</sup> Per la redazione del glossario si sono consultati:

T. Martines "Diritto costituzionale", Giuffrè, Milano 1997; T. Martines, A. Ruggeri, C.Salazar "Lineamenti di Diritto Regionale", Giuffrè, Milano 2002; G. Amato, A. Barbera "Manuale di Diritto Pubblico Il Mulino, Bologna, 1994, ed inoltre: [http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/BRANCASI\\_RelPerugia05\\_05\\_06.pdf](http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Studi-e-ri/BRANCASI_RelPerugia05_05_06.pdf); <http://www.governo.it/Presidenza/ACoFF/pdf/Dossier%20su%20Federalismo%20Fiscale.pdf>

poteri degli Enti locali, a cui si è aggiunta la categoria delle Città metropolitane, introducendo quindi elementi di “federalismo” nel nostro ordinamento istituzionale.

## **STATO FEDERALE**

E' uno Stato in cui al governo centrale si contrappongono diversi governi locali di aree territoriali diverse che possono anche fregiarsi della qualifica di Stati.

Lo stato federale corrisponde quindi a un ordinamento statale composto da varie regioni, o anche stati, che si federano tra di loro. Il governo centrale detiene il potere nelle materie della politica di difesa, della politica estera e della politica economica monetaria, mentre i diversi stati o regioni che lo compongono hanno un loro autonomo potere di autogoverno e hanno giurisdizione legislativa e amministrativa sulle materie che non sono di competenza del governo centrale. Questa forma di governo è di solito sancita da leggi costituzionali non modificabili d'imperio da parte del governo centrale.

E' necessario distinguere lo Stato federale dalla Confederazione di Stati. Quest'ultima non è uno Stato, ma una lega di Stati che restano sovrani e indipendenti tra loro; il patto è regolato dal diritto internazionale e dagli accordi intervenuti tra i contraenti al fine di cooperare per il soddisfacimento degli interessi comuni.

Sul piano storico lo Stato federale ha conosciuto due tipologie di processi formativi:

1. l'evoluzione di una Confederazione che produce un nuovo, vero e proprio Stato, nella forma di Stato federale (come nel caso degli USA e della Germania);

2. il risultato di un processo di forte decentramento di uno stato precedentemente unitario e accentrato, con l'attribuzione di nuovi poteri legislativi e amministrativi alle regioni o agli “stati” che lo compongono (vedasi l'esempio del Canada o del Brasile).

## **REGIONALISMO**

Il regionalismo è la concezione politica ed istituzionale che intende concedere autonomia legislativa e amministrativa alle regioni.

## **STATO REGIONALE**

Lo Stato regionale è quello stato in cui a determinate entità territoriali, le regioni, sono attribuite sfere di autonomia e di governo sempre maggiori, nel campo della amministrazione, della legislazione, delle finanze stesse, pur nei limiti del carattere derivato dei loro ordinamenti.

L'evoluzione attualmente in corso in Europa nei diversi Stati tende a ridurre sempre più le differenze tra gli Stati federati e gli Stati a carattere regionale.



Contemporaneamente alla tendenza alla decentralizzazione operano però altre due dinamiche di segno opposto:

1. negli Stati Federali tende ad affermarsi sempre più il diritto federale su quello degli Stati membri con il governo centrale che dispone di poteri sempre più forti e penetranti;

2. con la formazione dell'Unione Europea una serie di poteri e giurisdizioni legislative sono state dismesse dagli Stati componenti a favore dell'Unione stessa; le norme del diritto europeo (direttive comunitarie) sono diventate sempre più cogenti per le legislazioni degli Stati che la compongono e col trattato di Amsterdam del 1997 e il cosiddetto patto di stabilità le politiche economiche e finanziarie sono diventate sempre più convergenti.

## **FEDERALISMO FISCALE**

Il federalismo fiscale indica la concezione economica-politica rivolta a realizzare una proporzionalità diretta tra le imposte riscosse in una determinata area territoriale del paese, in particolare le Regioni, (ma anche le province, i comuni le città metropolitane) e le imposte effettivamente utilizzate all'interno della stessa area. Secondo questa dottrina la titolarità delle entrate fiscali dovrebbe appartenere soprattutto alle collettività territoriali, mentre gli enti a livello superiore potrebbero attingere solo in via derivata.

Tale concezione presuppone quindi una forte ed autonoma capacità impositiva da parte delle Regioni e quindi della divisione dei tributi che fanno capo allo Stato e quello alle Regioni o a altri Enti locali e alla eventuale ripartizione tra i diversi soggetti del gettito di un determinato tributo. Per esempio, nella discussione in corso è stato ipotizzato un 25% del gettito IRPEF e IVA che dovrebbe essere trattenuto dalle Regioni.

In Italia, la Riforma fiscale dei primi anni '70 ha fortemente privilegiato l'imposizione centrale dello Stato con il successivo trasferimento di risorse agli Enti locali. Agli inizi degli anni '90 l'autofinanziamento tributario del totale delle spese delle amministrazioni locali si aggirava intorno al 10%. Dopo l'introduzione dell'ICI e una serie di altre modifiche legislative in campo tributario, alla metà degli anni '90 la quota di autofinanziamento delle spese locali consolidate raggiunse il 25%, per salire ad oltre il 40% alla fine del decennio.

## **AUTONOMIA FINANZIARIA**

L'autonomia finanziaria di entrata e spesa delle Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane è espressamente prevista dall'attuale articolo 119 della Costituzione. L'autonomia finanziaria significa che l'Ente dispone di sufficienti risorse proprie per far fronte alle funzioni a cui è preposto e alle scelte di governo del territorio e quindi alle spese che ne derivano.

In altri termini, gli enti la cui popolazione presenta maggiore capacità fiscale devono poter disporre di tributi propri e di compartecipazioni a tributi erariali in grado di consentirgli di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite; viceversa gli altri, quelli con minore capacità fiscale per abitante, devono potersi trovare nella medesima condizione con aggiunta però, accanto

ai tributi propri ed alle partecipazioni, dei trasferimenti finanziari, senza vincolo di destinazione, derivanti dall'apposito fondo rivolto a perequare la differente capacità fiscale delle varie collettività.

### **SPESA STORICA**

Quando si parla di spesa storica si intende l'ammontare della spesa che storicamente si è consolidata nella amministrazione delle diverse regioni al fine di assolvere le tre funzioni essenziali: la sanità, l'istruzione e l'assistenza. Le risorse per effettuare queste spese sono derivate dai trasferimenti dello Stato alle regioni.

### **COSTO STANDARD**

Per *costo standard* si intende il costo di un determinato servizio che avvenga nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza garantendo i livelli essenziali di prestazione. In altri termini si tratta di individuare il peso giusto che devono avere l'assistenza, la sanità e la scuola nei bilanci pubblici per funzionare adeguatamente senza lasciare spazi allo spreco, garantendo contemporaneamente però a tutti i livelli adeguati dei servizi suddetti. Nel progetto di legge il costo standard sarà definito prendendo a riferimento la regione più "virtuosa", cioè i costi efficienti a cui presta i servizi la regione più efficiente.

La determinazione dei costi standard tuttavia appare di assai difficile elaborazione: i parametri dovranno infatti tenere conto non solo delle dimensioni di una popolazione, ma anche delle sue caratteristiche (incidenza della popolazione anziana, ecc.).

### **FONDO PEREQUATIVO**

Il fondo perequativo sono le risorse necessarie da accantonare per assicurare livelli adeguati di sanità, scuola ed assistenza in quelle regioni che hanno minor gettito fiscale, rispetto all'attuale sistema di finanza derivata, cioè basato sui trasferimenti dello stato centrale. Alcune regioni, per esempio, sono molto popolate, ma il contesto delle attività produttive e dei redditi determina un basso gettito fiscale. La perequazione è di tipo orizzontale quando viene previsto un meccanismo in cui le risorse passano direttamente da una regione all'altra; è di tipo verticale quando le risorse sono erogate centralmente dallo stato. Il Sole-24 Ore ha stimato in circa 26 miliardi il possibile fondo perequativo.

## **FISCALITA' DI VANTAGGIO O DI SVILUPPO**

La fiscalità di vantaggio sono quelle norme che introducono particolari condizioni fiscali (per esempio incentivi) in alcune aree per favorire lo sviluppo di determinati regioni e territori per la creazione di nuove imprese, al fine di ridurre gli squilibri tra le diverse parti del paese. Tale norme devono però ottemperare alla disciplina dell'Unione Europea.