



Servizio Politiche Territoriali

PRIMA NOTA DELLA UIL ALLA BOZZA DI DISEGNO DI LEGGE DELEGA “ ATTUAZIONE DELL’ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE”

A CURA DELLA UIL SERVIZIO POLITICHE TERRITORIALI

PREMESSA

La UIL esprime una valutazione positiva in merito all’opportunità e all’importanza di attuare il Federalismo Fiscale. Questo Disegno di Legge, però, dovrà intersecare ad altri percorsi di Riforme in itinere riguardanti l’attuazione del Titolo V e, più in generale, riforme che riguardano la funzione ed il ruolo di Regioni ed Enti Locali: dal Codice delle Autonomie, alla Riforma delle Conferenze, fino alla riforma del sistema del “Bicameralismo perfetto” con l’istituzione del “Senato delle Autonomie”.

IL DISEGNO DI LEGGE CALDEROLI

Il testo si compone di 19 articoli, che attraverso lo schema di uno o più Decreti Legislativi, definisce i principi e i criteri per l’applicazione dell’art. 119 della Costituzione.

Si prevede che i decreti legislativi siano 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, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

La disposizione elenca, quindi, le finalità, alcuni principi e i criteri direttivi generali a cui i decreti legislativi dovranno attenersi.

In particolare si evidenziano i seguenti:

- il principio di territorialità**, ossia attribuzione di risorse autonome a regioni ed enti locali, in relazione alle rispettive competenze;
- superamento della spesa storica**, attraverso la determinazione del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all’articolo 117, comma II, let. m) e delle funzioni fondamentali let. p) DEL Titolo V° della Costituzione; e attraverso la perequazione delle differenze di capacità fiscale per le altre funzioni;
- esclusione di doppia imposizione** sulla medesima base imponibile;
- tendenziale correlazione fra prelievo fiscale e beneficio connesso** alle funzioni esercitate sul territorio per favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa;
- principio di flessibilità e di manovrabilità fiscale** attuato attraverso la previsione di un paniere di tributi e compartecipazioni su cui gli enti possano esercitare una certa autonomia e responsabilmente adattare la base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme su tutto il territorio nazionale al fine di finanziare, attivando le proprie potenzialità, le spese non riconducibili ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali;
- l’autonomia impositiva** delle regioni si esplica nella possibilità di istituire tributi propri regionali e locali, per questi ultimi determinando le variazioni delle aliquote e delle agevolazioni che gli enti

locali possono applicare; istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

-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;

-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;

-principio di corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle risorse umane e strumentali, anche in relazione ai profili contrattuali.

-Viene istituita una sede tecnica composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali con il compito di concorrere alla stesura dei decreti legislativi e in seguito quale luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e per il supporto al riordino della finanza territoriale e per l'indicazione di criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo, nonché sino alla riforma del Senato assicura la congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard delle spese regionali e la verifica delle relazioni finanziarie fra i vari soggetti, proponendo eventuali correzioni.

Si dettano i criteri per la disciplina dei tributi e delle entrate delle regioni finalizzate a finanziare le funzioni nelle materie concorrenti e residuali. I tributi sono classificati in:

tributi propri derivati, in quanto disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle regioni;

tributi propri, istituiti dalle regioni su basi imponibili non assoggettati ad imposizione erariale;

aliquote riservate alle regioni su basi imponibili dei tributi erariali.

Le Regioni possono modificare con propria legge le modalità di computo della base imponibile di una parte rilevante sia dei tributi propri derivati che delle aliquote; possono modificare nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale; possono disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni speciali.

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

Si classificano le spese connesse alle competenze legislative regionali da finanziare distinguendole in:

1. **spese rientranti nel vincolo della let. m)**, secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione, in cui rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;
2. **altre spese**;
3. **spese finanziate con i contributi speciali**, con i finanziamenti dell'UE e con i cofinanziamenti statali di cui al quinto comma dell'art.119.

L'ammontare delle spese al punto 1 è calcolato nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni, da erogarsi in condizione di efficienza e appropriatezza.

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 tre Regioni; qualora il gettito sia insufficiente concorre la perequazione.

Le altre spese di cui al punto 2 sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo. In particolare tali spese sono finanziate dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF che sia tale da compensare integralmente l'importo complessivo attualmente trasferito dallo Stato alle regioni per queste spese. La disposizione si conclude con la previsione della soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese del punto 1 e 2.

Per quanto riguarda la spesa per il TPL (Trasporto locale) la quantificazione del finanziamento si deve far riferimento ai costi standard e ad un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale. Queste spese sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniforme, di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione, della compartecipazione regionale all'imposta sui redditi delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo da garantire un finanziamento integrale in ciascuna Regione; in via transitoria tali spese sono finanziate anche con il gettito dell'IRAP.

Si prevede l'istituzione di un **fondo perequativo** a favore delle regioni con minor capacità fiscale, alimentato dai gettiti prodotti, nelle singole regioni, dalla compartecipazione regionale all'IVA e con quote dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Le risorse del fondo devono finanziare:

1. **la differenza** fra il fabbisogno necessario a coprire le spese relative ai livelli essenziali, calcolate in base ai costi standard, e il gettito regionale dei tributi che le finanziano;
2. **le esigenze finanziarie derivanti dalla copertura delle altre spese**, determinate in base ai seguenti criteri: le regioni con maggior capacità fiscale, ossia quelle in cui il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante non accedono al fondo; le regioni con minor capacità fiscale, quindi con gettito inferiore, partecipano alla ripartizione del fondo alimentato dal gettito prodotto nelle altre regioni.

Si stabilisce che i decreti legislativi nel trasferimento di funzioni statali alle Regioni, nelle materie della competenza legislativa concorrente ed esclusiva, dovranno: sopprimere 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 ed, infine, definire le modalità per la verifica della congruità dei tributi utilizzati per calcolare il fabbisogno standard.

Si stabilisce che le modalità per il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni, eventualmente da esse collegata, avviene in base alla capacità fiscale e alla spesa standard ed è assicurato da tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e regionali e dal fondo perequativo. Eventuali trasferimenti di funzioni ai sensi dell'articolo 118 dovranno garantire l'integrale finanziamento.

Si stabilisce che la legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province, definendo gli elementi essenziali del tributo e stabilisce le aliquote valide su tutto il territorio nazionale. Sino all'istituzione delle Città metropolitane solo per i Comuni con più di 800 mila abitanti, è assicurato il finanziamento in modo da garantire una più ampia autonomia di entrata e di spesa in relazione alla complessità delle funzioni.

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

Rispetto ai tributi propri previsti da leggi statali e regionali gli **enti locali possono modificare le aliquote e introdurre agevolazioni**, sempre entro i limiti fissati dalle stesse leggi. Infine possono fissare tariffe per prestazioni e servizi offerti nell'ambito delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza.

Si prevede che nel bilancio delle Regioni sono istituiti due fondi, uno a favore dei Comuni, con distinte indicazioni per i Comuni con più di 800 mila abitanti, l'altro per le Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni amministrative di competenza regionale, già svolte da Comuni e Province alla data di entrata in vigore della presente legge, pari all'importo dei fondi alla medesima data presenti nel bilancio dello Stato di parte corrente e di parte capitale esclusi i contributi speciali ex art.119, quinto comma. Si prevede che la ripartizione fondo perequativo fra i singoli enti avviene in base ad un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza fra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie; indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la

programmazione regionale di settore per il finanziamento della spesa in conto capitale. Le entrate, considerate ai fini della standardizzazione, sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard e la spesa corrente è standardizzata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta in base all'ampiezza demografica, alle caratteristiche sociali. La disposizione infine stabilisce che le Regioni sulla base di accordi in Conferenza unificata e previa acquisizione del parere in Consiglio delle autonomie 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.

La disposizione regola le modalità e le finalità dell'intervento statale a carattere speciale. Si evidenzia la norma di chiusura secondo cui gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi contemporaneamente.

Si enunciano alcuni principi generali a cui dovranno attenersi i decreti. In particolare, si evidenzia che in riferimento agli enti locali si richiama il rispetto degli obiettivi dei conti consuntivi, sia in termini di competenza che di cassa; per quanto riguarda le regioni il rispetto dell'obiettivo sui saldi di finanza pubblica, regioni che possono adattare le regole della legge statale, previa concertazione con gli enti locali nella regione, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in considerazione delle diversità regionali. Inoltre, la previsione di un sistema premiante e sanzionatorio.

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

Si prevede in particolare che le modalità di finanziamento delle spese relative ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali degli enti locali, come disciplinate nell'articolo 6, avverrà a partire dalla effettiva quantificazione finanziaria secondo un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile. Per le altre spese il superamento della spesa storica a favore delle capacità fiscali deve avvenire in tre anni.

Spesa storica: La bozza si limita a dire che il superamento della spesa storica avviene in un periodo di tempo sostenibile.

Si prevedono collaborazione fra agenzie regionali delle entrate e regioni finalizzati a configurare centri di servizi regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e locali, nonché collaborazioni con regioni ed enti locali per la lotta all'evasione fiscale.

La disposizione prevede, in via generale, il concorso delle Regioni a statuto speciale al sistema di perequazione. Rimane ferma la specificità e la competenza esclusiva delle norme di attuazione.

PRIME OSSERVAZIONI E VALUTAZIONI UIL

La bozza del Disegno Calderoli è una buona base di partenza per l'attuazione del Federalismo Fiscale; viene, di fatto, abbandonato il modello "lombardo" avviandosi verso un sistema di Federalismo Fiscale solido e cooperativo.

La bozza Calderoli è condivisibile, anche, perché tiene conto:

- del sistema regionalistico di Federalismo fiscale;
- del superamento della spesa storica attraverso la determinazione del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali (istruzione, sanità, assistenza) anche attraverso la perequazione delle differenze di capacità fiscale per le altre funzioni;

- l'esclusione di una doppia imposizione, da parte di Regioni, Enti Locali sulla medesima base imponibile;
- principio di premialità per gli enti virtuosi nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica;
- il principio di responsabilità fra prelievo fiscale e benefici connessi per favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa;
- il principio di corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle risorse;
- la previsione di stabilire sui tributi delle Autonomie Locali il principio che queste possano prevedere deduzioni, detrazioni ed agevolazioni;
- La distinzione che le spese da finanziare connesse alla competenza legislativa siano suddivise in tre voci:
 - 1) quelle rientranti nel vincolo nelle lettera del 118 comprese quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione;
 - 2) altre spese;
 - 3) le spese finanziate con i contributi speciali (fondi europei, con finanziamenti e FAS) occorre chiarire meglio e puntualmente se queste risorse rientrano nel computo del fondo di perequazione;

VANNO CHIARITI MODIFICATI ALCUNI ASPETTI CHE SUSCITANO PREOCCUPAZIONI:

- il federalismo deve essere applicato senza costi aggiuntivi per i cittadini;
- La facoltà da parte delle Regioni di istituire ulteriori tributi propri regionali e locali su basi non assoggettate ad imposizione erariale;
- Il principio di territorialità laddove è stabilito da solo per la produzione del reddito delle persone fisiche vale il principio della residenza, per i consumi e per quelli basati sul patrimonio la localizzazione dei cespiti. E per la produzione? Vale la sede legale o il luogo di produzione?
- il principio di flessibilità e manovrabilità fiscale attuato attraverso la previsione di un paniere di tributi e compartecipazioni su cui le Regioni e gli Enti Locali possano esercitare una forma di autonomia, per finanziare le spese non riconducibili ai livelli essenziali e alle funzioni fondamentali;
- Non sono stabiliti, concretamente, quali siano i tributi propri derivati (compartecipazioni) e i tributi propri delle Regioni e degli enti locali;
- - si stabilisce il superamento dell'IRAP con altre imposte, ma non viene indicato né il come, né il quanto;
- - vanno stabiliti criteri più dettagliati per il quanto riguarda il fondo perequativo laddove viene previsto che sia alimentato soltanto dalla compartecipazione regionale all'IVA e alle addizionali regionali IRPEF;

- - non vengono menzionati né disciplinati le attuali compartecipazioni ai tributi regionali quali le accise sul carburante per autotrazione. Proprio su questo punto desta forte preoccupazione la previsione la previsione che il trasporto pubblico locale venga finanziato solo dalla compartecipazione al gettito dell'IVA, delle addizionali regionali IRPEF e dal fondo perequativo, abbandonando l'attuale accordo Stato Regioni che prevede una compartecipazione dinamica al gettito delle accise sui carburanti;
- totale autonomia, per gli enti locali, sulle politiche tariffarie (tariffe rifiuti, rette asili, mense, trasporto scolastico, rette case di riposo e RSA, ecc.)
- l'assenza di una norma specifica per Roma Capitale;
- l'assenza dell'uniformità delle registrazione delle poste nelle voci di entrata e uscita nei bilanci dello Stato, Regioni, Enti Locali ed Enti strumentali;
- l'assenza di una data specifica entro la quale le Regioni e gli Enti Locali debbano approvare i propri bilanci.

ROMA 7 AGOSTO 2008



UNIONE ITALIANA DEL LAVORO
Segreteria Confederale

SEDE NAZIONALE

00187 ROMA VIA LUCULLO, 6
TELEFONO 47531
TELEX 622425
E-MAIL info@uil.it

SEDE EUROPEA

R. DU GOUVERNEMENT PROVISoire, 34
1000 BRUXELLES
TELEFONO 00322 / 2178838
TELEFAX 00322 / 2199834

Data: **7 Agosto 2008**
Prot.: **1459 /08/LV/fb**
Servizio: **Politiche Territoriali**
Oggetto: **Federalismo Fiscale**

A TUTTE LE STRUTTURE UIL

Circolare n. 65/2008

Come avete potuto avere modo di leggere, nel corso delle ultime settimane, si parla con insistenza della proposta del Governo, meglio nota come "Bozza Calderoli" per l'attuazione del Federalismo Fiscale.

Ad oggi circola soltanto un testo informale di tale proposta, non ancora presentato ufficialmente, su cui come UIL abbiamo elaborato una prima nota, che vi inviamo in allegato, con alcune nostre riflessioni.

Augurandovi buone ferie vi saluto fraternamente.

**Il Segretario Confederale UIL
(Guglielmo Loy)**