

NOTA

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è stata istituita dall'articolo 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", che ne ha disciplinato le modalità di costituzione, le funzioni e le attività. Queste ultime, in particolare, sono individuate dal comma 5 del predetto articolo che, tra l'altro, dispone che la Commissione verifichi lo stato di attuazione della delega e ne riferisca ogni sei mesi alle Camere.

In adempimento di tale articolo è stato predisposto il presente documento, che costituisce la prima delle relazioni semestrali previste dalla norma. Il periodo interessato dal presente lavoro, per il cui termine iniziale si deve far riferimento alla data – 13 aprile 2010 – di approvazione del regolamento interno della Commissione, a partire dalla quale, secondo quanto dispone l'articolo 5, comma 2, della legge in esame, la Commissione stessa ha iniziato i propri lavori, si estende al mese di novembre del 2010, al fine di dar conto anche del decreto legislativo emanato nel corso di tale mese, come illustrato al paragrafo 3.3 del documento.

PAGINA BIANCA

1. I NUOVI ASSETTI FISCALI DELINEATI DALLA LEGGE DELEGA

Il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge n. 42 del 2009 è incentrato sul **superamento del sistema di finanza derivata** e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale.

In questo quadro, uno degli obiettivi principali della legge è il **passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica** a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei **fabbisogni standard** necessari a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

A tal fine la legge stabilisce in modo puntuale la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso i quali sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge distingue tra le spese connesse alle funzioni corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. - per le quali si prevede l'integrale copertura del fabbisogno – e le altre funzioni, per le quali si prevede la perequazione delle capacità fiscali.

Un diverso trattamento, intermedio rispetto alle precedenti funzioni, è previsto per il trasporto pubblico locale, nonché per gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione.

Tra le funzioni riconducibili al suddetto vincolo costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione sono comprese la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni di carattere amministrativo già ora attribuite alle regioni. Per tali funzioni, concernenti diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i costi standard necessari alla definizione dei relativi fabbisogni.

Il modello proposto configura pertanto un **doppio canale perequativo**, valido per tutti i livelli di governo, in base al quale sarà garantita una perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard, per ciò che attiene i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e le funzioni fondamentali degli enti locali, mentre le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno

finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale (ma non integrale) livellamento delle differenti capacità fiscali dei diversi territori, il cui ordine dovrà rimanere inalterato.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle funzioni, si afferma, quale principio generale, che il normale esercizio di esse dovrà essere finanziato dalle risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo.

Conseguentemente, è prevista **l'eliminazione dal bilancio statale delle previsioni di spesa per il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali** (tranne le spese per i fondi perequativi e le risorse per gli interventi speciali).

La legge reca pertanto i criteri direttivi volti a individuare il paniere di tributi propri e compartecipazioni da assegnare ai diversi livelli di governo secondo il principio della territorialità e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché le modalità di attribuzione agli stessi di cespiti patrimoniali, definendo un quadro diretto a consentire **l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria** da parte dei governi decentrati, nonché un adeguato livello di flessibilità fiscale.

Alle regioni, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, viene attribuito il potere di istituire, con proprie leggi, tributi regionali; per i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni, queste possono, con propria legge, determinare variazioni delle aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti fissati dalla legislazione statale. Si prevede che le regioni possano anche istituire, con propria legge, nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio.

Tra gli altri criteri direttivi di carattere generale si ricordano il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, finalizzato a favorire la **corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa**, nonché la previsione del coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo **meccanismi di carattere premiale**.

In tale sistema di finanziamento, per ciò che concerne le entrate tributarie, è comunque esclusa ogni doppia imposizione, fatte salve le addizionali previste dalla legge statale o regionale.

Per quanto riguarda il sistema tributario complessivo dello Stato, dovrà essere salvaguardato l'obiettivo di non alterare il criterio della sua progressività, rispettando il principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche.

In linea generale, si stabilisce il principio in base al quale l'imposizione fiscale dello Stato deve essere ridotta in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali, calcolata ad aliquota standard.

Viene inoltre prevista l'attivazione di meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti – in termini di equilibri di bilancio, qualità dei servizi, contenuto livello della pressione fiscale e incremento dell'occupazione – ovvero sanzionatori per gli enti che non rispettano gli obiettivi di finanza pubblica, che possono giungere sino all'individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili di stati di dissesto finanziario.

Per gli enti che non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni ovvero l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, le misure sanzionatorie possono determinare anche l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

In linea generale, l'attuazione della delega dovrà risultare compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita europeo; dovrà inoltre essere garantita la simmetria tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie – onde evitare ogni duplicazione di funzioni e dunque di costi – nonché salvaguardato l'obiettivo di **non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva**, anche nel corso della fase transitoria.

PAGINA BIANCA

2. GLI ADEMPIMENTI PREVISTI DALLA LEGGE N. 42 DEL 2009

2.1 La delega legislativa e gli altri adempimenti

Com'è noto, la legge 5 maggio 2009 n. 42 reca i principi direttivi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo apposita delega legislativa al Governo.

Nell'ambito della cornice delineata dalla legge 42, il Governo è delegato ad adottare uno o più **decreti legislativi**, secondo le scadenze stabilite dalla stessa legge, finalizzati alla ridefinizione del nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni.

La legge n. 42/2009 fissa il termine generale per l'esercizio della delega in 24 mesi dalla data di entrata in vigore della stessa¹, prevedendo tuttavia che almeno uno dei decreti legislativi sia adottato entro un termine più breve di 12 mesi². Inoltre, un termine più ampio di 36 mesi è previsto per l'adozione dei decreti legislativi che recano l'istituzione delle città metropolitane.

Il termine generale di 24 mesi per l'esercizio della delega scadrà il 21 maggio 2011. In ottemperanza alla disposizione relativa all'adozione di un primo decreto legislativo entro il termine più breve di 12 mesi (21 maggio 2010) è stato approvato il decreto legislativo relativo all'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio ai sensi dell'articolo 19 della legge delega (D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85).

Nella tabella che segue sono riepilogate le disposizioni della legge n. 42 che recano specifici principi e criteri direttivi da attuare con decreto legislativo o che richiedono attuazione attraverso adempimenti diversi. Sono inoltre indicati la tipologia del provvedimento attuativo e il relativo termine di adozione, nonché, nell'ultima colonna, gli atti approvati o in corso di esame per ciascuna norma di delega.

Con riferimento specifico all'attuazione delle deleghe va tenuto presente che l'elencazione degli atti approvati o in corso di approvazione **non indica necessariamente il completamento del percorso di attuazione**, poiché esso potrebbe essere tuttora in itinere nel caso di delega attuabile con più decreti

¹ Si ricorda che la legge 5 maggio 2009 n. 42, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 6 maggio è entrata in vigore il 21 maggio 2009.

² Articolo 2, comma 6, della legge n. 42/2009, come sostituito dalla legge n. 196 del 2009.

legislativi³ o nel caso di decreti legislativi recanti rinvii ad ulteriori fonti per specifici profili di esecuzione.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 2, comma 2 lettera f) prima parte	Determinazione del costo e del fabbisogno standard quale indicatore per la valutazione dell'azione pubblica.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di determinazione dei fabbisogni <i>standard</i> enti locali (Atto n. 240) (concluso esame da parte delle Commissioni parlamentari il 10 e 11 novembre 2010)⁴ Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 2 comma 2 lettera f) seconda parte	Definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all' articolo 117, secondo comma, lettere <i>m)</i> e <i>p)</i> , della Costituzione.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 2, comma 2, lettera h)	Adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 2 comma 2 lettera i)	Previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci degli enti.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 2 co. 2 lett. z) e art. 17 co. 1, lett. e)	Premialità e sanzioni	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 2, comma 6, secondo periodo	Determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	

³ Come nel caso del D.Lgs. n.152/2010 su Roma capitale, con il quale, come emerso nel dibattito presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la delega risulta solo parzialmente attuata.

⁴ Si è in attesa della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto legislativo, il cui testo è stato definitivamente deliberato dal Consiglio dei ministri il 18 novembre 2010.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 2, comma 6, terzo periodo	Quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra Stato, regioni ed enti locali con indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.	Relazione da trasmettere alle Camere 30 giugno 2010	Relazione governativa presentata alle Camere il 30 giugno 2010 (doc. XXVII, n. 22) (la Commissione bicamerale ne ha concluso l'esame con la presentazione delle relazioni da parte dei due relatori)
art. 2, comma 7	Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi attuativi nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla legge delega.	1 o più D.Lgs. entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi	
art. 3, comma 1	Costituzione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.	Nomina da parte dei Presidenti di Camera e Senato su designazione dei gruppi parlamentari	Costituzione dell'Ufficio di presidenza il 17 marzo 2010 e approvazione regolamento interno il 13 aprile 2010
art. 3, comma 4	Istituzione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali.	Nomina da parte degli enti territoriali nell'ambito della Conferenza unificata	Designazione nella seduta della Conferenza unificata del 6 maggio 2010
art. 4	Istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.	D.P.C.M. 21 giugno 2009	D.P.C.M. 3 luglio 2009 (G.U. n. 160 del 13/7/2009)
art. 5	Istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e della banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio (art. 5, comma 1, lett. g).	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 7	Tributi delle regioni e compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 8	Definizione delle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni standard nel settore sanitario (in Conferenza unificata)

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 9	Determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale a favore delle regioni.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 10	Finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni nelle materie di loro competenza legislative ai sensi dell'articolo 117 Cost., terzo e quarto comma.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 11	Finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di determinazione dei fabbisogni <i>standard</i> enti locali (Atto n. 240) (concluso esame da parte delle Commissioni parlamentari il 10 e 11 novembre 2010) ⁵ Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (trasMESSO ⁶ alle Camere in data 9 novembre 2010) Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)

⁵ Vedi nota n. 4.

⁶ Decorso il termine per l'intesa in sede di Conferenza unificata, il provvedimento è stato trasmesso alle Camere privo dell'intesa medesima, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 42/2009.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 12	Coordinamento e autonomia di entrata e di spesa degli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (trasmesso⁷ alle Camere in data 9 novembre 2010) Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 13	Entità e riparto dei fondi perequativi per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 15	Finanziamento delle funzioni delle città metropolitane.	1 D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 16	Attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost. (risorse aggiuntive ed interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni).	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 17	Coordinamento e la disciplina fiscale dei diversi livelli di governo.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	
art. 18	Norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica per l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali e per stabilire, per ciascun livello di governo, il livello programmato dei saldi del debito e della pressione fiscale.	Disegno di legge di stabilità o disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica	
art. 19	Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 - Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio (G.U. 11 giugno 2010, n. 134)

⁷ Vedi nota n. 6.

Disposizioni della legge	Deleghe legislative e altri adempimenti	Tipo di atto e termine	Atti approvati o in corso di approvazione
art. 20, comma 1	Disciplina transitoria per le regioni.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 20, comma 2	Tale comma stabilisce, con norma che non costituisce un conferimento di delega e che pertanto non prevede adempimenti attuativi, che "la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale, si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale". <i>La legge statale prevista dalla norma in esame non è finora intervenuta.</i>		
art. 21	Disciplina transitoria per gli enti locali.	1 o più D.Lgs. 21 maggio 2011	Schema D.Lgs. in materia di determinazione dei fabbisogni <i>standard</i> enti locali (Atto n. 240) (concluso esame da parte delle Commissioni parlamentari il 10 e 11 novembre 2010) ⁸ Schema D.Lgs. in materia di autonomia tributaria regionale e provinciale costi e fabbisogni <i>standard</i> nel settore sanitario (in Conferenza unificata)
art. 22, comma 1	Ricognizione degli interventi infrastrutturali	Atto ministeriale <i>In sede di prima applicazione, prima della normativa a regime sugli interventi speciali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma della Costituzione.</i>	

⁸ Vedi nota n. 4.