
APPROCCIO PRELIMINARE AL FEDERALISMO FISCALE

- SINTESI -



SOMMARIO

- Premessa
- *Ratio* della norma
- Principi e criteri dirigenti
- Versante delle entrate
- Versante delle uscite
- Contesto Comunitario



PREMESSA

Con questo breve lavoro di sintesi intendiamo dare un primo breve contributo alla conoscenza della fenomenologia di federalismo fiscale che si va formando con l'avvio attuativo di quanto previsto dalla **legge delega n. 42/2009**, grazie a quanto consentito dalla revisione costituzionale introdotta nel nostro Paese dalla **legge costituzionale n. 3/2001**.



PREMESSA

Il carattere di estrema sintesi del presente lavoro e delle nozioni giuridiche e tecniche in esso commentate, è dovuto alla convinzione che, allo stato attuale ed in attesa dei decreti attuativi (il primo dei quali è stato emanato a fine maggio 2010 ed ha riguardato il federalismo demaniale), sia più utile dare sintetiche notizie puntuali e corrette, piuttosto che commentarne ipotetiche applicazioni.

Il percorso verso il Federalismo Fiscale viene indicato per le sue grandi linee, ma ancora controversa ne appare oggi la sua applicazione, sia sotto il profilo dei costi che dei vantaggi.



RATIO DELLA NORMA

La *ratio* del federalismo fiscale è quella di attuare il riformato articolo 119 della Carta Costituzionale, a cui va necessariamente aggiunto l'articolo 117.

Sono questi gli articoli che hanno operato una revisione costituzionale della formula organizzativa e della materia gestionale in senso federalista.

1. Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3

RATIO DELLA NORMA

L'**articolo 117** tratta dei poteri legislativi livellati tra Stato e Regioni; poteri dipendenti, però, dalla materia normata.

Lo **Stato** si riserva una “**competenza esclusiva**” su specifiche materie; interviene, altresì, in materie di “**competenza concorrente**” laddove si limita a determinarne i principi fondamentali ed il loro coordinamento.

Alla **Regione** competono materie legislative abbondanti ma certamente “residuali” rispetto a quelle dello Stato.

1. Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3

RATIO DELLA NORMA

L'articolo 119 tratta dell'**autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali** e riconosce le loro fonti in:

- tributi ed entrate proprie;
- partecipazione al gettito di tributi erariali e regionali riferibili al loro territorio;
- trasferimento di quote dei due fondi perequativi costituiti dallo Stato a loro distinto favore senza vincolarne la destinazione (perplessità che venga considerato un *Aiuto di Stato*);

L'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali è finalizzata al sostenimento di tutti gli impegni di spesa che sorgono dalle funzioni pubbliche loro attribuite.



RATIO DELLA NORMA

Dalla corretta applicazione dell'articolo 119 della Costituzione conseguirà il **superamento del criterio, sinora adottato, della spesa storica** (si riceve un finanziamento parametrato sulla spesa sostenuta in precedenza premiando, con maggiori quote, gli enti che spendono di più).

Al posto della spesa storica avremo una **spesa essenziale per funzione pubblica** (fabbisogno stabilito in misura integrale e standard) che si misurerà con il **criterio del costo standard**, integrato, eventualmente, con una formula perequativa qualora emerga una differenza nella capacità fiscale per abitante.

PRINCIPI E CRITERI DIRIGENTI

I **principi** che informano l'intera disciplina della riforma federalista sono:

- il principio di territorialità
- la perequazione verticale o orizzontale
- la compartecipazione ad altrui tributi
- l'autonomia finanziaria
- il coordinamento della finanza pubblica in entrata ed in uscita



PRINCIPI E CRITERI DIRIGENTI

I principali **criteri** previsti dalla legge delega n. 42/2009, per la gestibilità del sistema federalista sono:

- livelli essenziali delle prestazioni (LEP)
- fabbisogno standard
- costo standard
- capacità fiscale per abitante



CHIARIMENTO SUI PRINCIPI

- **Pr. 1 – Principio di territorialità**

Principio che prevede la partecipazione al gettito erariale in misura proporzionale a quanto espresso dalla Regione e dai suoi contribuenti. Limitatamente alla spesa la Regione ha il limite connesso alle proprie funzioni pubbliche svolte nel territorio.

- **Pr. 2 – Perequazione verticale**

E' un principio di sostegno per lo svolgimento delle funzioni essenziali. Significa ridurre la differenza tra le diverse aree del Paese, assicurando servizi essenziali ai cittadini di ciascuna Regione secondo il principio (non nuovo) della solidarietà sociale. E' l'ente sovraordinato che assegna quote del fondo perequativo.



CHIARIMENTO SUI PRINCIPI

- **Pr. 3 – Perequazione orizzontale**

Essa rappresenta quanto si chiederà alle regioni più ricche a sostanziale vantaggio delle regioni povere senza che, per effetto di ciò, l'ente più ricco possa diventare, a seguito della perequazione orizzontale, più povero di un altro ente che precedentemente abbia avuto minori risorse. E' un limite ragionevole alla perequazione.

- **Pr. 4 – Compartecipazione ad altrui tributi**

E' un principio costituzionale che reclama una compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio.



CHIARIMENTO SUI PRINCIPI

- **Pr. 5 – Autonomia finanziaria**

È una tendenziale correlazione tra il prelievo, fiscale e da altre fonti, e il fabbisogno di spesa riconosciuto.

Tale correlazione deve essere suffragata dalla manifestazione di corrispondenza tra le funzioni attribuite all'ente e le relative risorse necessarie.



CHIARIMENTO SUI PRINCIPI

- **Pr. 6 – Coordinamento della finanza pubblica in entrata ed in uscita**

E' istituita una conferenza permanente per la gestione e la verifica del funzionamento del nuovo sistema di federalismo fiscale che mira a coordinare tutti gli interventi, sia di entrata che di uscita, in una forma di collaborazione tra Regioni, Enti locali ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Una precipua attività è data dal concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e indebitamento.

La conferenza propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione concreta.



CHIARIMENTO SUI CRITERI

Cr. 1 – Livelli essenziali delle prestazioni (LEP)

Rappresenta il contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni.

Cr. 2 – Fabbisogno standard

Misura il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali di regioni ed enti locali. E' un criterio che va posto a riferimento delle valutazioni dei Lep.



CHIARIMENTO SUI CRITERI

Cr. 3 – Costo standard

E' un riferimento ai costi sostenibili da una amministrazione che eroga servizi e svolge funzioni rispettando parametri di media efficienza. Si sceglierà uno standard e funzionerà come *benchmark*. È un criterio che, assieme a quello del fabbisogno, va posto in riferimento per la valutazione dei Lep.

Cr. 4 – Capacità fiscale per abitante

La capacità fiscale deriva dal gettito che i contribuenti residenti assicurano alla Regione grazie ai rapporti tributari che hanno il loro radicamento in tale territorio. La misura di tale capacità condiziona la gestione del fondo perequativo.



VERSANTE DELLE ENTRATE

Il versante delle entrate nella loro formazione va distinto come segue:

- **per le Regioni**
 - Tributi e entrate proprie (**D**)
 - Compartecipazioni a tributi erariali (**B1a**)
 - Fondo perequativo statale - per territori con ridotta capacità fiscale (**C1**)

- **per gli Enti locali**
 - Tributi propri (**E**)
 - Compartecipazioni tramite addizionale a tributi erariali (**B1b**)
 - Compartecipazioni tramite addizionale a tributi regionali (**D1**)
 - Fondo perequativo regionale - per territori con ridotta capacità fiscale (**C1a**)

ENTRATE PROGRAMMATE



- Entrate Originali A per le proprie funzioni
- Entrate Originali B per i territori
- Entrate Originali C per il fondo di perequazione

VERSANTE STATALE



- Entrate Originali D tributi ed entrate propri
- Entrate Derivate B1a compartecipazione regionale
- Entrate Derivate C1 quota fondo perequazione dallo Stato (se ridotta capacità fiscale)

VERSANTE REGIONALE



- Entrate Originali E tributi ed entrate propri
- Entrate Derivate B1b compartecipazione a tributi erariali
- Entrate Derivate D1 compartecipazione a tributi regionali
- Entrate Derivate C1a quote fondo perequazione dalla Regione (se ridotta capacità fiscale)

VERSANTE ENTI LOCALI



VERSANTE DELLE USCITE

Il contenuto della Spesa va distinto come segue:

- **per le Regioni**
 - **Spese essenziali** - da sostenersi integralmente (sanità, istruzione, assistenza)
 - **Spese non essenziali** - da sostenersi in modo parziale da parte dello Stato (trasporto ecc.) o della stessa Regione
- **per gli Enti Locali**
 - **Spese fondamentali**- indicate da legge statale
 - **Spese non fondamentali**



COPERTURA SPESE

Con riguardo alla propria copertura finanziaria la Spesa va distinta come segue.

- **Per le Regioni**
 - Le **spese essenziali** delle Regioni sono finanziate da tributi ed entrate proprie, dalla compartecipazione al gettito mediante addizionali sui tributi erariali e con l'integrazione del fondo perequativo statale.
 - Le **spese non essenziali** delle Regioni dovranno ricoprirsi con tributi propri.



COPERTURA SPESE

- **Per gli Enti Locali**
 - Le **spese fondamentali** degli Enti locali sono coperte con partecipazione al gettito, con addizionali sui tributi regionali e con l'integrazione garantita dal fondo perequativo statale e regionale per gli Enti locali.
 - Le **spese non fondamentali** degli Enti locali sono invece ricoperte con tributi propri degli stessi enti.

COPERTURA SPESE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

- SPESE ESSENZIALI = da Entrate [$D + B1a + C1$]
- SPESE NON ESSENZIALI = da Entrate [D]
- SPESE FONDAMENTALI = da Entrate [$B1b + D1 + C1a$]
- SPESE NON FONDAMENTALI = da Entrate [E]

Nota: Per i riferimenti si veda la slide 18

CONTESTO COMUNITARIO

Esiste un punto delicato nel richiamato sistema di federalismo fiscale che deve essere risolto prima possibile.

Si tratta del **vincolo derivante dalla disciplina degli *Aiuti di Stato***.

Lo scopo del legislatore comunitario è ben conosciuto nella sua formula normativa e nella sua giurisprudenza: la finalità degli *Aiuti di Stato* è quella di vietare disparità di trattamento fondate su una predeterminata allocazione delle risorse pubbliche solo ad alcune specifiche categorie e non a tutte quelle interessate.

CONTESTO COMUNITARIO

Sono le Regioni che corrono, oltre modo, il rischio di emettere *misure selettive*, siano esse esenzioni, riduzioni di imposta o altri benefici.

Per evitare rischi dal punto di vista degli *Aiuti di Stato*, occorrerebbe che a monte venga sciolta la riserva sul livello di autonomia della Regione. Se tale autonomia regionale risultasse piena sia sotto il profilo istituzionale, sia sotto quello procedurale e nell'area economica-finanziaria, non si creerebbe un limitato numero di soggetti avvantaggiati (i contribuenti regionali) rispetto al totale dei soggetti (i contribuenti statali).



FINE

Grazie per l'Attenzione



COMMISSIONE FISCALITÀ LOCALE E FEDERALISMO FISCALE

La Commissione è composta dai seguenti membri:

Nicola	Antoniozzi
Gianfranco	Piccini
Loredana	Angelini
Lionello	Bartolomei
Daniele	Bonanni
Nicola	Colangelo
Giorgio	Farina
Antonio	Fiorilli
Fernando	Fugnitto
Lanfranco	Guidi
Pietro	Marcantoni
Carlo	Mezzetti
Marco Alberto	Pozzi
Claudio	Schettini

