

Federalismo fiscale: la Proposta di Legge al Parlamento approvata dal Consiglio regionale il 19 giugno PROPOSTA DI LEGGE AL PARLAMENTO N. 0040

“Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”

approvata nella seduta del 19 giugno 2007

Art. 1

(Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per definire i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi dell’articolo 117, comma 3, della Costituzione.

2. In materia di coordinamento della finanza pubblica i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) concorso di tutte le amministrazioni pubbliche alla definizione e al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale;
- b) regole di coordinamento della finanza di Stato, regioni, province, comuni e città metropolitane in relazione ai vincoli posti dall’Unione Europea e dai trattati internazionali;
- c) autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;
- d) tributi propri delle regioni e degli enti locali, in relazione alle loro competenze legislative e alle funzioni amministrative loro attribuite;
- e) caratteri dell’autonomia tributaria di regioni, province, città metropolitane e comuni;
- f) riduzione, ma non annullamento, delle differenze di capacità fiscale ai fini della perequazione finanziaria lasciando inalterata la graduatoria della capacità fiscale delle singole regioni prima e dopo il processo di perequazione, premiando le regioni a minore evasione fiscale;
- g) trasparenza dei flussi finanziari intergovernativi;
- h) raccolta e aggiornamento dei dati fiscali e contributivi con suddivisione regionale e obbligo di divulgazione pubblica;
- i) incentivazione dei comportamenti finanziari virtuosi;
- j) coordinamento e responsabilizzazione delle regioni rispetto alla finanza degli enti locali dei rispettivi territori;
- k) assenza di oneri aggiuntivi per la finanza pubblica nazionale in riferimento all’attuazione del federalismo fiscale.

3. In materia di coordinamento del sistema tributario i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio;
- b) attribuzione di risorse e imposte basate sull’effettivo gettito tributario;
- c) semplificazione del sistema tributario e riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti;
- d) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata;
- e) efficienza nell’amministrazione dei tributi e incentivazione al contrasto dell’evasione fiscale;
- f) attuazione del federalismo fiscale senza aggravii della pressione fiscale a livello individuale ed aggregato;
- g) abolizione delle addizionali esistenti e divieto di applicazione di addizionali e sovrimposte;
- h) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti, nell’esercizio della potestà tributaria;
- i) previsione dell’esclusione di ogni intervento sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo e, in ogni caso, della impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo;
- j) è istituita la Cabina di Regia cui partecipano rappresentanti del Governo, della Conferenza delle Regioni e delle Autonomie locali per la concertazione dei contenuti dei decreti legislativi oggetto della delega. La Cabina di Regia è altresì luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e anche supporto del riordino dell’ordinamento finanziario di regioni, province, comuni e città metropolitane.

Art. 2
(Tributi propri regionali e locali e compartecipazioni)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per disciplinare i tributi propri delle regioni e degli enti locali e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione.

2. In materia di tributi propri di regioni ed enti locali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) i tributi propri delle regioni e degli enti locali consentono di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni previste dagli articoli 117 e 118 della Costituzione;
- b) per le regioni costituiscono tributi propri: i tributi regionali previsti dall'ordinamento vigente; l'Imposta Regionale sul Reddito Personale, istituita e disciplinata secondo i criteri di cui alla lettera d); i tributi applicati su basi imponibili autonomamente determinate dalle regioni nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'articolo 1 della presente legge;
- c) previsione che la disciplina dei singoli tributi e il sistema tributario nel suo complesso debbano rispondere a razionalità e coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati e accordi internazionali; esclusione di ogni doppia imposizione;
- d) l'Imposta Regionale sul Reddito Personale è istituita con aliquota inizialmente uniforme per tutte le regioni; contestualmente sono diminuite nella stessa misura le aliquote dell'Imposta erariale sul reddito delle persone fisiche così da garantire invarianza della pressione fiscale. L'aliquota uniforme è stabilita in misura non inferiore al 15 per cento; le regioni possono variare liberamente l'aliquota e le detrazioni per i familiari a carico, ma non determinare la base imponibile;
- e) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato e nei limiti della lettera c):
 - 1) istituire tributi regionali e locali;
 - 2) determinare le materie nelle quali comuni, province e città metropolitane possono, nell'esercizio della propria autonomia, istituire tributi locali e introdurre variazioni alle aliquote o alle agevolazioni;
- f) i tributi di cui alla lettera e) hanno natura commutativa, afferiscono alle materie di competenza delle regioni o alle funzioni degli enti locali, sono connessi al territorio dell'ente locale;
- g) costituiscono inoltre tributi propri degli enti locali l'Imposta Locale sui Redditi Fondiari, istituita e disciplinata secondo i criteri di cui alla lettera h) e i tributi previsti dall'ordinamento vigente;
- h) per i comuni e le città metropolitane è istituita l'Imposta Locale sui Redditi Fondiari ad aliquota proporzionale; contestualmente i redditi fondiari sono esclusi da tassazione ai fini dell'Imposta erariale sul reddito delle persone fisiche e dall'Imposta Regionale sul Reddito Personale; inizialmente l'aliquota è stabilita in misura uniforme, tale da garantire invarianza di pressione fiscale complessiva; comuni e città metropolitane possono variare l'aliquota entro i limiti stabiliti con legge regionale.

3. In materia di compartecipazioni al gettito di tributi erariali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) le compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali consentono di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie di competenza esclusiva e concorrente;
- b) contestualmente all'abrogazione del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133), istituzione di una compartecipazione regionale all'IVA, in misura non inferiore all'80 per cento, commisurata al gettito riscosso riferibile al territorio di ciascuna regione;
- c) assegnazione alle regioni del gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi, riferibile al territorio di ciascuna regione;
- d) assegnazione alle regioni del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 (Disciplina delle forme pensionistiche complementari), dei residenti in regione iscritti a fondi pensione complementare su base territoriale regionale;
- e) facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;
- f) previsione di misure di incentivazione per le regioni e gli enti locali in relazione al maggior imponibile accertato a seguito dello sforzo fiscale delle amministrazioni interessate;
- g) il paniere di tributi e compartecipazioni individuato dalla lettera b) del comma 2 e dalla lettera b) del presente comma, deve perseguire l'equilibrio tra tributi manovrabili e non manovrabili in modo da mantenere almeno un livello di flessibilità fiscale pari a quello attuale.

4. In materia di amministrazione dei tributi e delle compartecipazioni regionali e locali i decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) le regioni, le province, le città metropolitane ed i comuni partecipano alla gestione delle Agenzie regionali delle entrate che divengono centri unitari di servizio tributario;
- b) sono definiti strumenti e meccanismi di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;

- c) sono definite modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca dati che sia funzionale alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni;
- d) il versamento dei tributi regionali avviene direttamente in capo alle regioni competenti superando il sistema della tesoreria unica.

Art. 3 (Perequazione e contributi speciali)

- 1.** Il Governo è delegato a emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per disciplinare la perequazione e i contributi speciali, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:
- a) definizione delle regole per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, attribuiti a regioni e enti locali, in modo da assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale del livello minimo essenziale di ciascuna prestazione;
 - b) istituzione di un fondo perequativo ai sensi dell'articolo 119, comma 3, della Costituzione;
 - c) il fondo ha la finalità di integrare le risorse finanziarie degli enti con minore capacità fiscale per abitante e di finanziare gli oneri derivanti dal finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione tenendo conto del costo della vita in ciascuna regione e dell'evasione fiscale;
 - d) il fondo, di carattere orizzontale, è alimentato con quote del gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni delle regioni con maggiore capacità fiscale per abitante;
 - e) le modalità di alimentazione del fondo assicurano la trasparenza dei flussi delle risorse tra regioni affluenti e regioni traenti;
 - f) la ripartizione delle quote del fondo riduce di non oltre il 50 per cento le differenze di capacità fiscale per abitante;
 - g) la capacità fiscale per abitante è determinata applicando aliquote standard ed è rapportata al costo della vita in ciascuna regione;
 - h) definizione e revisione triennale delle regole di evoluzione nel tempo dell'entità del fondo tali da stimolare l'efficienza delle amministrazioni regionali, la capacità di accertamento e di contrasto all'evasione fiscale;
 - i) previsione di un periodo transitorio, non superiore a cinque anni, in cui la perequazione può essere effettuata tenendo conto in misura sempre più ridotta anche della spesa storica. Tale periodo transitorio è valido sia per le materie riguardanti l'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, che per le altre materie esclusive regionali o concorrenti;
 - j) ciascuna Regione costituisce un fondo regionale, da ripartire, d'intesa con il Consiglio regionale delle autonomie locali, agli enti locali con particolare riguardo per quelli con minore capacità fiscale per abitante;
 - k) il fondo regionale di cui alla lettera j) è fissato inizialmente in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti statali a favore degli enti locali del territorio regionale, fermi restando tutti i trasferimenti provenienti da fondi europei;
 - l) sono definite entità, criteri di riparto, tipologie, sistemi di cofinanziabilità, regole e presupposti in presenza dei quali lo Stato, d'intesa con regioni e enti locali, concede risorse aggiuntive ed effettua gli interventi speciali di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione;
 - m) per assicurare il corretto utilizzo del fondo perequativo è istituita all'interno della Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e), l'Unità tecnica di monitoraggio e controllo sul fondo perequativo, composta da tecnici e rappresentanti di quelle regioni che alimentano il fondo. L'Unità tecnica è deputata alla verifica del corretto utilizzo del fondo stesso secondo criteri di efficacia, efficienza e trasparenza, applicando eventuali riduzioni di trasferimenti correlati a sprechi ed inefficienze.

Art. 4 (Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di Governo)

- 1.** Il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per definire regole di coordinamento e di disciplina fiscale dei diversi livelli di governo nel rispetto dei principi fondamentali di cui all'articolo 1 della presente legge e secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
- a) regioni ed enti locali adottano come fondamento della propria politica di bilancio le regole e i criteri del Patto Europeo di Stabilità e Crescita; a tal fine gli obiettivi di finanza pubblica assegnati a regioni ed enti locali sono espressi in termini di saldi di bilancio e di dinamica del debito e sono diversificati tra regioni finanziatrici e regioni finanziate;

- b) sono definite modalità di partecipazione di regioni ed enti locali alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e sono definiti sistemi di incentivi da applicare per il conseguimento degli obiettivi medesimi e di sanzioni per il loro mancato conseguimento;
- c) il saldo di bilancio di ciascun ente territoriale può assumere valore negativo, purché non superiore alla spesa di investimento;
- d) la modifica dei tributi erariali che comporti conseguenze per le entrate delle regioni e degli enti locali è concordata e quantificata negli effetti finanziari con le rappresentanze di regioni ed enti locali in sede di conferenza unificata; a fronte di minori entrate per regioni ed enti locali sono previste contestuali misure compensative da parte dello Stato, mediante la revisione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali;
- e) per assicurare il coordinamento finanziario è istituita la Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative, composta in egual numero da tecnici e rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali;
- f) a favore degli enti più virtuosi è introdotto un sistema premiante che preveda una maggiorazione di aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati. Agli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi, è fatto divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti il cofinanziamento regionale per l'attuazione delle politiche comunitarie, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi. Sono previsti, inoltre, meccanismi automatici di decadenza in caso di mancato rispetto degli equilibri economico finanziari della gestione e degli obiettivi economico finanziari assegnati dalla Regione.

Art. 5 (Disposizioni transitorie e finali)

1. Con i decreti legislativi di cui alla presente legge sono determinati le modalità e i tempi di transizione al nuovo regime di autonomia finanziaria.
2. Entro due anni dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge, disposizioni integrative e correttive.
3. L'attuazione della presente legge non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio della Stato e per i bilanci delle regioni e degli enti locali. Tale principio può essere derogato esclusivamente per esigenze legate alla perequazione e comunque per un periodo predeterminato non superiore a cinque anni.

Milano, 21 giugno 2007