

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1676

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GIUGNO 2007

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

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge nasce dall'improrogabile esigenza di dare una concreta attuazione alle previsioni costituzionali dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale.

La riforma del titolo V della Costituzione ha posto le premesse per avviare un ampio processo di trasferimento di poteri dal centro alla periferia, incidendo sull'assetto delle competenze e dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica.

Per il riconoscimento di una effettiva autonomia di regioni ed enti locali manca tuttavia un tassello fondamentale: l'attuazione del federalismo fiscale.

I ritardi fino ad oggi accumulati hanno condotto al perdurare di un modello di finanziamento degli enti territoriali «derivato», ossia dipendente dal bilancio statale, anziché autonomo. Ciò ha comportato e comporta gravi disfunzioni nel rapporto tra politica e azione amministrativa e perduranti inefficienze nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Con il superamento dell'attuale sistema di finanza derivata a favore di un moderno assetto di federalismo fiscale si consentirà l'assunzione - a tutti i livelli di governo - di decisioni politiche responsabili, rendendo trasparenti le scelte pubbliche e creando un collegamento diretto tra decisioni di spesa e decisioni di entrata.

Dall'attuazione del federalismo fiscale discenderà un nuovo stimolo a comportamenti innovativi e virtuosi da parte degli enti territoriali e più in generale uno stimolo all'efficienza del settore pubblico complessivo.

Nel nuovo assetto dei poteri pubblici e delle competenze tra i diversi livelli di governo (articoli 117 e 118 della Costituzione), le responsabilità legislative ed amministrative degli enti territoriali sono destinate ad

ampliarsi in misura significativa. Volumi consistenti di risorse finanziarie dovranno pertanto essere trasferite dal centro alla periferia a parità di spesa pubblica e pressione fiscale complessiva.

Occorre pertanto dare prontamente attuazione alle prescrizioni dell'articolo 119 della Costituzione, assegnando agli enti territoriali le più idonee fonti di finanziamento, trovando il giusto equilibrio tra autonomia, equità ed efficienza.

L'articolo 1 del presente disegno di legge enuncia i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (ai sensi del terzo comma dell'articolo 117), principi che dovranno essere recepiti dalla legge statale e sulla base dei quali si potrà dare avvio all'attuazione del federalismo fiscale.

Tra i principi fondamentali si segnalano i seguenti:

a) l'attuazione del federalismo fiscale non deve comportare né aumenti della spesa pubblica né inasprimenti dell'imposizione fiscale sui cittadini;

b) l'esercizio dell'autonomia tributaria di regioni ed enti locali deve assicurare la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso ai servizi offerti sul territorio;

c) l'attuazione del federalismo fiscale deve avvenire all'insegna della semplificazione del sistema tributario e della riduzione degli adempimenti a carico del cittadino;

d) il federalismo fiscale deve garantire la massima trasparenza ed efficienza nelle decisioni di entrata e di spesa, così da permettere il controllo della collettività sulle politiche fiscali e di spesa delle amministrazioni locali;

e) la perequazione deve ridurre ma non annullare le differenze di capacità fiscale,

realizzando il giusto equilibrio tra solidarietà ed efficienza, premiando i comportamenti finanziari virtuosi e le regioni con una minore evasione fiscale.

Le regioni - come enti di programmazione - devono poter assumere ruoli di coordinamento e di responsabilità rispetto alla finanza degli enti locali del territorio.

Definiti i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, i successivi articoli del presente disegno di legge danno attuazione alle previsioni costituzionali dell'articolo 119.

La proposta di attuazione dell'articolo 119 si fonda su tre pilastri:

a) il riconoscimento di ampie fonti autonome di entrata per regioni ed enti locali;

b) la previsione di meccanismi perequativi equi ed efficienti;

c) la previsione di nuove regole di coordinamento della finanza pubblica.

Perché il federalismo fiscale sia effettivo, occorre che gli enti territoriali possano disporre di fonti tributarie di entrata quantitativamente rilevanti rispetto alle necessità di spesa. Al tempo stesso, occorre che tali fonti di entrata siano trasparenti e di semplice applicazione.

A questi fini nell'articolo 2 del disegno di legge si prevede di attribuire alle regioni a parità di pressione fiscale individuale ed aggregata una quota consistente dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Secondariamente, si prevede di attribuire una compartecipazione elevata al gettito dell'IVA, nonché di devolvere alle regioni l'intero gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi.

Anche per gli enti locali occorre prevedere un aumento del grado di autonomia tributaria: a tal fine si prevede di attribuire ad essi la possibilità di tassare autonomamente i redditi fondiari, cosicché essi potranno es-

sere in grado di perseguire obiettivi autonomi nel settore delle politiche abitative.

In coerenza con le prescrizioni dell'articolo 119 della Costituzione, all'articolo 3 del disegno di legge si prevede di istituire un fondo regionale per gli enti locali con particolare riguardo a quelli che abbiano minore capacità fiscale.

Il meccanismo perequativo che viene proposto è di tipo orizzontale, così da rendere trasparenti i flussi di risorse finanziarie tra regioni affluenti e regioni traenti.

Al tempo stesso l'esigenza solidaristica propria della perequazione va coniugata con criteri di efficienza; a questo fine si prevede che le differenze di capacità fiscale tra i diversi territori siano ridotte tramite la perequazione, ma non annullate, così da stimolare i territori più svantaggiati a sviluppare le proprie economie e le proprie basi imponibili.

È inoltre assegnata alle regioni - anziché allo Stato - la gestione delle risorse perequative da destinare agli enti locali dei rispettivi territori.

L'obiettivo è di coniugare le esigenze di investimento dei diversi territori con l'equilibrio della finanza pubblica complessiva. Inoltre, anche in questo ambito viene assegnato un ruolo di coordinamento alle regioni rispetto agli enti locali dei rispettivi territori.

Più in generale, per assicurare un assetto stabile e condiviso alle relazioni finanziarie tra centro e periferia viene prevista - sul modello di alcune esperienze federali - la costituzione di un'apposita Commissione tecnica, composta da rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

In questo periodo il Governo ha mandato molti contraddittori segnali. Troppi tavoli spesso senza un preciso coordinamento e un chiaro indirizzo politico, dichiarazioni contrastanti dei Ministri Lanzillotta e Padoa-Schioppa, l'impressione è che si voglia gestire la questione settentrionale, ma non risolverla.

Per questi motivi il consiglio regionale della Lombardia ha deciso di rompere gli indugi e di presentare un testo sicuramente suscettibile di emendamenti ma che rappresenta una base concreta di discussione. Oggi i nostri cittadini pagano le tasse, creano ricchezza ma i trasferimenti vanno ad altri. Questo rischia di compromettere non solo la locomotiva lombarda ma l'intero sistema economico italiano. Con questo disegno di legge si apre una strada nuova, quella di un federalismo fiscale che si propone di creare un sistema equo ma anche semplice, efficace

e, soprattutto, trasparente. Costruendo un fisco basato su pochi tributi, un solo codice e sulla semplicità delle regole si rendono meno gravosi, sia nella realtà che nella percezione, gli oneri per il cittadino contribuente.

Concludiamo con una frase di Abraham Lincoln che diceva: «Non si può rinforzare il debole indebolendo il più forte» e vi dico che la Lombardia continuerà ad aiutare le aree meno fortunate del Paese, ma è stanca di correre con le catene ai piedi. Questo progetto va nella direzione della libertà.

DISEGNO DI LEGGE

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, terzo comma, 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, città metropolitane e comuni in relazione ai vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

c) autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo;

d) previsione di tributi propri delle regioni e degli enti locali, in relazione alle loro competenze legislative e alle funzioni amministrative loro attribuite;

e) individuazione dei 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 pe-

requazione, premiando le regioni a minore evasione fiscale;

g) trasparenza dei flussi finanziari inter-governativi;

h) raccolta e aggiornamento dei dati fiscali e contributivi con suddivisione regionale e obbligo di divulgazione pubblica;

i) incentivazione dei comportamenti finanziari virtuosi;

l) coordinamento e responsabilizzazione delle regioni rispetto alla finanza degli enti locali dei rispettivi territori;

m) 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 sovrimeposte;

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, an-

che se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo;

l) istituzione della 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, città metropolitane e comuni.

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 devono consentire di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni previste dagli articoli 117 e 118 della Costituzione;

b) previsione per le regioni dei seguenti 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;

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) istituzione dell'imposta regionale sul reddito personale, con aliquota inizialmente uniforme per tutte le regioni; contestuale diminuzione nella stessa misura delle aliquote dell'imposta 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) previsione della natura commutativa dei tributi di cui alla lettera *e)*, i quali afferiscono alle materie di competenza delle regioni o alle funzioni degli enti locali e sono connessi al territorio dell'ente locale;

g) previsione dei seguenti 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) istituzione dell'imposta locale sui redditi fondiari ad aliquota proporzionale per i comuni e le città metropolitane; contestuale esclusione dei redditi fondiari da tassazione ai fini dell'imposta 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 princìpi e criteri direttivi:

a) previsione di compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali che consentano di finanziare quote rilevanti delle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie di competenza esclusiva e concorrente;

b) abrogazione del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale, e istituzione di una compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (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, dei residenti in regione iscritti a fondi pensione complementare su base territoriale regionale;

e) facoltà per le 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) previsione, per il paniere di tributi e compartecipazioni individuato dalla lettera *b)* del comma 2 e dalla lettera *b)* del presente comma, del perseguimento dell'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) partecipazione di regioni, province, città metropolitane e comuni alla gestione delle agenzie regionali delle entrate che divengono centri unitari di servizio tributario;

b) definizione di strumenti e meccanismi di riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo;

c) definizione di 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) versamento dei tributi regionali, 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, secondo comma, 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, terzo comma, della Costituzione;

c) previsione per il fondo di cui alla lettera b) della finalità di integrare le risorse fi-

nanziarie 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, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, tenendo conto del costo della vita in ciascuna regione e dell'evasione fiscale;

d) previsione che il fondo di cui alla lettera *b*), di carattere orizzontale, sia alimentato con quote del gettito dei tributi propri e delle partecipazioni delle regioni con maggiore capacità fiscale per abitante;

e) previsione che le modalità di alimentazione del fondo di cui alla lettera *b*) assicurino la trasparenza dei flussi delle risorse tra regioni affluenti e regioni traenti;

f) previsione che la ripartizione delle quote del fondo di cui alla lettera *b*) riduca di non oltre il 50 per cento le differenze di capacità fiscale per abitante;

g) determinazione della capacità fiscale per abitante applicando aliquote *standard*, rapportata al costo della vita in ciascuna regione;

h) definizione e revisione triennale delle regole di evoluzione nel tempo dell'entità del fondo di cui alla lettera *b*) 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, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, sia per le altre materie esclusive regionali o concorrenti;

l) costituzione di ciascuna regione di 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;

m) fissazione iniziale fondo regionale di cui alla lettera l) 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;

n) definizione di 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, quinto comma, della Costituzione;

o) istituzione all'interno della Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e), dell'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 e secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione che regioni ed enti locali adottino 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) individuazione di modalità di partecipazione di regioni ed enti locali alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica e di sistemi di incentivi da applicare per il conseguimento degli obiettivi medesimi e di sanzioni per il loro mancato conseguimento;

c) previsione che il saldo di bilancio di ciascun ente territoriale possa assumere valore negativo, purché non superiore alla spesa di investimento;

d) previsione che la modifica dei tributi erariali che comporti conseguenze per le entrate delle regioni e degli enti locali sia 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 previsione di contestuali misure compensative da parte dello Stato, mediante la revisione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali;

e) istituzione di Commissione tecnica per le relazioni finanziarie intergovernative, composta in egual numero da tecnici e rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali al fine di assicurare il coordinamento finanziario;

f) introduzione a favore degli enti più virtuosi di un sistema premiante che preveda una maggiorazione di aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati; divieto, per gli enti che non hanno raggiunto gli obiettivi, 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; previsione di 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 dalla data di 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.

