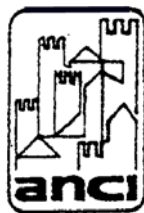




**UPI**  
**Emilia Romagna**



**ASSOCIAZIONE NAZIONALE**  
**COMUNI ITALIANI**  
Emilia - Romagna



**Unione**  
**nazionale**  
**comuni comunità**  
**enti**  
**montani**



## **PROPOSTE SUL FEDERALISMO FISCALE IN ATTUAZIONE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

Bologna, 23 giugno 2003

I Comuni, le Province, la Regione, le Comunità Montane dell'Emilia-Romagna prendono atto positivamente dell'avvenuta costituzione dell'Alta Commissione di studio per la realizzazione del federalismo fiscale in attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, ma nel contempo registrano con preoccupazione il ritardo della sua istituzione da parte del Governo che non permetterà il rispetto dei tempi previsti dall'articolo 3 della Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

Il modello di federalismo fiscale che vogliamo realizzare dovrà essere fondato su elementi strutturali coerenti e funzionali ai principi costituzionali della uguaglianza, solidarietà e progressività della imposizione fiscale. Anche a questo fine è indispensabile che il confronto per la realizzazione dell'intero assetto federalista del nostro paese trovi organismi e strumenti di rappresentanza per ogni livello istituzionale, tramite la costituzione di una Camera federale e, nell'immediato, tramite la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001).

Il nuovo articolo 119 della Costituzione innova profondamente le modalità di reperimento delle risorse per sostenere le spese correlate all'esercizio delle funzioni di competenza delle istituzioni territoriali. Le risorse saranno alimentate dai tributi ed entrate propri, dalle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, dal fondo perequativo, da risorse aggiuntive atte a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. Vengono eliminati i trasferimenti statali ed il fondo perequativo è finalizzato esclusivamente alla perequazione della minore capacità fiscale dei territori e degli enti.

La portata dell'innovazione impone una gradualità nella sua fase applicativa che non sarà semplice, ma sarà comunque governabile e positivamente incidente, se inserita all'interno di un processo condiviso, concordato e flessibile nel contesto, più ampio, dell'esercizio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario contenuto fra le materie concorrenti dell'articolo 117 della Costituzione.

I Comuni, le Province, la Regione, le Comunità Montane dell'Emilia-Romagna richiamano l'esigenza che il federalismo fiscale debba realizzarsi congiuntamente al riassetto del sistema fiscale statale, per intuibili e ovvie ragioni di integrazione di sistema e per ragioni quantitative, stante

l'entità delle risorse finanziarie che il nuovo assetto federalista dovrà trasferire alle istituzioni decentrate. E' sufficiente citare un dato: la percentuale di entrate tributarie delle istituzioni territoriali rapportate al totale di quelle dell'intera Pubblica Amministrazione passerebbe dal 20,7 % al 52,5 % (su dati anno 2000). Ne consegue, da questo dato, una ulteriore considerazione da cui sarebbe davvero colpevole prescindere: è indispensabile che durante l'intera fase del processo di attuazione del federalismo fiscale non sia modificata, unilateralmente, l'attuale pressione fiscale. Occorre evitare che lo Stato, nel momento in cui cede competenze e funzioni alle istituzioni territoriali, non ceda anche le corrispondenti risorse, non più necessarie alle sue funzioni, tramite compartecipazioni al gettito di tributi erariali. Si determinerebbe, in tale circostanza, una situazione in cui i Comuni, le Province, le Regioni e le Comunità Montane si troverebbero di fronte al dilemma di una drastica riduzione della spesa pubblica e, quindi, dei servizi resi alla popolazione, oppure alla necessità di creare nuove forme di imposizione su aree imponibili non interessate dai tributi erariali.

Per queste ragioni i Comuni, le Province, la Regione, le Comunità Montane dell'Emilia-Romagna richiedono che i tempi di definizione delle proposte di attuazione dell'articolo 119 Cost. permettano di avere una sua prima, sostanziale applicazione nel 2005.

Nello stesso tempo i Comuni, le Province, la Regione, le Comunità Montane dell'Emilia-Romagna ritengono utile e necessario che in sede di Conferenze Stato/Regioni e Unificata si sviluppi una preventiva intesa sulla impostazione della politica economico – finanziaria nazionale, anche in relazione alla predisposizione del DPEF, dei contenuti della legge finanziaria e del Patto di stabilità e crescita; in specifico si chiede che, nel DPEF, in attesa delle modifiche della legge 5 agosto 1978 n. 468, che regola la finanza pubblica ed i rapporti tra finanza statale e finanza regionale e locale, vengano definiti obiettivi, procedure, monitoraggio, sanzioni e incentivi per il concorso degli enti locali al Patto di stabilità e crescita interno. Si propone come vincolante l'obiettivo finanziario determinato dalla risoluzione parlamentare di recepimento del DPEF. In sede di Conferenza Unificata debbono essere concertate le quote obiettivo assegnate ad ogni comparto della Pubblica amministrazione (Stato, Regioni, Province, Comuni, ecc.) che partecipa al patto. Inoltre vanno concordate le modalità ed i criteri attuativi, le procedure di monitoraggio, le sanzioni e gli incentivi. Il riferimento deve essere al saldo finanziario e le regole debbono essere quelle comunitarie. A questo fine deve essere prevista una iniziativa legislativa per adeguare i bilanci di tutti gli enti alle regole comunitarie, determinando una maggiore armonizzazione dei bilanci stessi.

I Comuni, le Province, la Regione, le Comunità Montane dell'Emilia-Romagna ritengono di potere contribuire proficuamente all'attuazione della riforma in senso federale dello Stato per il rigore istituzionale che ha sempre guidato le loro azioni, per l'esperienza positiva che ha caratterizzato, anche recentemente, l'attuazione del decentramento amministrativo, per l'equilibrio economico-finanziario dei bilanci degli enti. Anche in questa fase di transizione manifestano la precisa volontà di lavorare affinché sia possibile procedere unitariamente alla realizzazione del federalismo fiscale. In tale contesto è stata realizzata una banca dati informatizzata che comprende tutti gli elementi finanziari, tributari e patrimoniali dei loro bilanci e conti consuntivi ed il conto consolidato. Ciò consentirà l'elaborazione degli indicatori necessari al governo complessivo della finanza del territorio regionale che sarà strumento indispensabile per la definizione del quadro di compatibilità relativo al Patto di stabilità interno, alla determinazione di strategie di politiche fiscali, alla perequazione, all'intervento di programmazione economica e sociale.

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, e Anci – Upi – Legautonomie - Uncem nazionali hanno predisposto documenti per l'avvio di un confronto sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

I Comuni, le Province, la Regione, le Comunità Montane dell'Emilia-Romagna ritengono utili e largamente condivisibili tali documenti e ad integrazione e manifesta volontà di contribuire attivamente alla discussione propongono alcuni approfondimenti su due punti essenziali in discussione:

- a) la competenza legislativa regionale in tema di tributi locali
- b) la perequazione delle risorse finanziarie

#### **a) La competenza legislativa regionale in tema di tributi locali**

La competenza legislativa è delle Regioni in via esclusiva in materia di tributi propri e tributi locali. E' comunque fatta salva la possibilità per la legge statale di prevedere tributi aventi presupposto di carattere generale e riferiti all'intero territorio nazionale il cui gettito è attribuito alle Regioni e agli Enti locali.

Tale competenza regionale deve necessariamente essere esercitata nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (comma 3 dell'art. 117 Cost.).

L'articolo 117 della Costituzione prevede, infatti, la competenza esclusiva dello Stato limitatamente al sistema tributario statale, per quanto attiene, invece, la disciplina dei tributi propri delle Regioni e degli Enti locali non esiste alcuna riserva allo Stato, per cui la potestà legislativa appartiene esclusivamente alle Regioni, fermo restando che, in tema di tributi locali,

la legge regionale deve limitarsi a delineare i soli principi generali lasciando agli Enti locali la facoltà, nell'esercizio della propria autonomia tributaria, di istituirli ed applicarli.

## **b) La perequazione delle risorse finanziarie**

Lo Stato, con il concorso delle Regioni e degli Enti Locali, determina i criteri per la definizione e l'attribuzione del fondo perequativo da ripartire in modo tale, proseguendo nell'azione di incentivare l'esercizio virtuoso delle potestà tributarie di ciascuna realtà istituzionale, da garantire il normale esercizio delle funzioni attribuite agli enti territoriali. In particolare dovranno essere integralmente finanziati i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti, così come determinati dallo Stato, e la copertura integrale delle spese connesse alle funzioni fondamentali ed alle funzioni amministrative proprie degli enti locali, il cui esercizio e finanziamento deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale nel rispetto dei principi di uguaglianza e solidarietà previsti dalla Costituzione e di cui lo Stato deve farsi garante.

Nell'ambito delle funzioni assegnate dalle Regioni agli Enti Locali, i criteri per la determinazione delle risorse necessarie e del loro riparto tra gli Enti Locali, sono determinati dalle Regioni di concerto con i Consigli delle Autonomie Locali.

I Comuni, le Province, la Regione, le Comunità Montane dell'Emilia-Romagna concordano sui seguenti indirizzi che dovranno costituire la base per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale:

- 1) il federalismo fiscale deve coniugare i meccanismi di redistribuzione delle risorse esistenti con strumenti in grado di assicurare lo sviluppo socio-economico delle singole realtà territoriali. In altri termini deve realizzare il giusto equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà;
- 2) i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, costituzionalmente garantiti, secondo l'articolo 117, comma 2, lettera m), sono determinati dallo Stato e integralmente finanziati ai sensi del comma 4 dell'articolo 119. Occorre evitare il rischio che, in mancanza di un Senato delle Regioni, la loro determinazione e regolazione avvenga in maniera incompatibile con il quadro delle risorse a disposizione della finanza regionale;
- 3) la necessità che la solidarietà segua i cammini della sussidiarietà più diretti e più vicini ai cittadini e che i territori siano in grado di esercitare tale solidarietà verso le parti più deboli.

- 4) il sistema dei tributi propri e delle compartecipazioni deve garantire il principio della trasparenza, della semplificazione, della responsabilizzazione, della rendicontabilità, anche attraverso la massima coerenza fra prelievo e destinazione delle risorse e quanto meno, non deve determinare un arretramento dell'attuale livello di autonomia impositiva e flessibilità fiscale;
- 5) la necessità di perequare, con il comma 3 dell'articolo 119, le differenti capacità fiscali per abitante in modo da garantire il normale esercizio delle funzioni loro attribuite, esige la definizione di modalità di un riequilibrio economico-finanziario proseguendo nell'ottica di incentivare l'esercizio virtuoso delle potestà tributarie di ciascuna Regione. Gli interventi di cui al comma 5, dovranno, in particolare, indirizzarsi a colmare le disparità strutturali (differenze di opportunità – arretratezza del sistema economico e sociale) delle singole realtà;
- 6) si richiama la necessità che, in ogni caso, l'esercizio della autonomia impositiva delle Regioni e degli Enti locali si accompagni ai principi della responsabilizzazione finanziaria, in maniera da assicurare la correlazione tra prelievo e beneficio.

I Comuni, le Province, la Regione, le Comunità Montane dell'Emilia-Romagna con il presente documento intendono contribuire al raggiungimento dell'accordo tra Regioni ed Autonomie locali per potere, in sede di Conferenza Unificata, definire i meccanismi strutturali del federalismo fiscale da presentare all'Alta Commissione di studio.

Graziano Pattuzzi – Presidente CALER .....

Gaetano Sateriale – Presidente LEGA AUTONOMIE Emilia-Romagna.....

Gian Battista Pasini – Presidente UNCEM.....

Vittorio Prodi – Presidente UPI Emilia-Romagna.....

Vidmer Mercatali – Presidente ANCI Emilia-Romagna.....

Vasco Errani - Presidente della Regione Emilia-Romagna.....