

- 4) **canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP):** art. 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; il COSAP, cui è stata riconosciuta natura patrimoniale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 14 marzo 2008, può essere istituito in alternativa alla TOSAP;
- 5) **tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU):** artt. 58 - 80 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;
- 6) **tariffa di igiene ambientale (TIA):** art. 49, comma 1, del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 238 del 24 luglio 2009, ne ha riconosciuto la natura tributaria. Il D. Lgs. n. 22 del 1997 è stato abrogato dall'art. 264 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. L'art. 238 di quest'ultimo provvedimento stabilisce che *“sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti”*;
- 7) **tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA):** art. 238 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.
- 8) **imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (ISCOP):** art. 1, commi da 145 a 151 della legge 27 dicembre 2006, n. 296; per la disciplina dell'imposta si applicano le disposizioni vigenti in materia di ICI;
- 9) **canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP):** art. 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; al CIMP, che può essere istituito in alternativa alla relativa *imposta comunale sulla pubblicità*, è stata riconosciuta natura tributaria dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 141 dell'8 maggio 2009.
- 10) **canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque (CARSA):** artt. 16 e 17 della legge 10 maggio 1976, n. 319; dal 3 ottobre 2002 non ha più natura tributaria, a seguito dell'abrogazione dei commi 5 e 6 dell'art. 62, del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, operata dall'art. 24, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 258;
- 11) **tassa per l'ammissione ai concorsi:** art. 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361;
- 12) **contributo per il rilascio del permesso di costruire:** art. 16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;
- 13) **diritti di segreteria:** art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

❖ ADDIZIONALI COMUNALI

- 14) **addizionale comunale all'IRPEF:** D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360;
- 15) **addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica:** art. 6 del d.l. 28 novembre 1988, n. 511, convertito dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20

- 16) **Addizionale comunale sui diritti di imbarco:** Legge 24 dicembre 2003, n.350 (art.2, comma 11)
- 17) **addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza:** istituita dal R.D.L. 30 novembre 1937, n. 2145, convertito dalla legge 25 aprile 1938, n. 614, ed integrata dall'art. 1 della legge 10 dicembre 1961 n. 1346; dall'anno 1996 è stata devoluta ai comuni, in sede di riscossione mediante ruolo della TARSU, dall'articolo 3, comma 39, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. A seguito dei provvedimenti "taglialeggi" e "salvaleggi", ad oggi risulta in vigore il R.D.L. n. 2145 del 1937 e l'art. 1 della legge n. 1346 del 1961, mentre è stata abrogata la legge di conversione n. 614 del 1938.

❖ **COMPARTECIPAZIONI**

- 18) **compartecipazione comunale al gettito IRPEF:** art. 1, comma 189, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

B)Finanza provinciale. Quadro attuale. Anche nell'ambito della finanza provinciale si dimostra l'effetto della stratificazione avvenuta nel tempo, spesso senza una matrice razionale: esistono dieci fonti di gettito che alimentano la finanza provinciale con una evidente frammentazione, scarsa equità nel risultato complessivo, forti contenziosi e ricorrenti incidenti applicativi. Solo a titolo esemplificativo si segnala che: l'addizionale Energia Elettrica riguarda le utenze non domestiche, ed ha un effetto regressivo; l'imposta provinciale di Trascrizione colpisce la vendita dell'usato circa in misura tripla rispetto al nuovo; la compartecipazione Irpef è di fatto un trasferimento, essendo fissa da anni nella quantificazione; il Tributo ambientale è strutturato come addizionale alla Tosap, se viene revisionato il sistema comunale non ha più senso.

❖ **TRIBUTI E CANONI PROVINCIALI**

- 1) **imposta provinciale di trascrizione (IPT):** art. 56 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 ;
- 2) **tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP):** artt. 38 - 57 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;
- 3) **canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP):** art. 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.; il COSAP, cui è stata riconosciuta natura patrimoniale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 14 marzo 2008, può essere istituito in alternativa alla TOSAP;
- 4) **tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA):** art. 19 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504;

- 5) **tassa per l'ammissione ai concorsi:** art. 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361
- 6) **diritti di segreteria:** art. 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.
- ❖ **ADDIZIONALI PROVINCIALI**
- 7) **addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica:** art. 6 del d.l. 28 novembre 1988, n. 511, convertito dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20;
- ❖ **COMPARTECIPAZIONI**
- 8) **compartecipazione provinciale al gettito IRPEF:** art. 31, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289;
- 9) **compartecipazione provinciale al gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi:** art. 3, comma 27, della legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- ❖ **DEVOLUZIONI DI GETTITO**
- 10) **attribuzione del gettito RC auto:** art. 60 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

Impianto della legge n. 42 del 2009. Negli articoli 11 e 12 della legge n. 42/2009 vengono definite le linee di sviluppo del nuovo quadro della autonomia impositiva locale.

Più precisamente nell'art. 12 si dispone che: *“1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale”.*

Alla lettera b) si prevede poi: *“definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo secondo quanto previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di imposta comunale sugli immobili, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126”.*

Alla lett. c) si aggiunge: “*definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all’articolo 11, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale*”.

In questo modo vengono delineate, in conformità con il quadro costituzionale, le grandi linee di sviluppo del sistema della finanza locale, destinato a strutturarsi in un insieme di compartecipazioni e di tributi propri “derivati”.

Si prevede anche l’attribuzione di addizionali a tributi erariali (v. art. 11, lett. b) e vengono poi previsti uno o più tributi comunali e provinciali di scopo – lett. d) e lett. e) – su cui i Comuni e le Province avranno la facoltà dell’istituzione.

Alle Regioni, nell’ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, si riconosce la potestà di istituire ulteriori nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, purché senza insistere su basi imponibili già coperte dall’imposizione statale.

La fiscalità degli Enti locali viene così collocata su un doppio binario: da un parte i tributi di derivazione statale, che costituiranno la fonte prevalente della finanza locale, dall’altra – in misura marginale – quelli di derivazione regionale. I tributi propri in senso stretto (sempre comunque derivati, nel caso degli Enti locali, dal momento che non hanno potestà legislativa) potranno, invece, svolgere un ruolo più “selettivo” e “qualitativo”.

Nel complesso si tratta di un aumento importante dell’autonomia impositiva locale cui farà da contraltare una riduzione della pressione fiscale statale, perché vengono soppressi gli attuali trasferimenti statali a Comuni e Province che oggi gravitano sul bilancio dello Stato e sono alimentati dalla fiscalità statale generale.

La progressiva attuazione di tutti i principi della delega dovrà poi successivamente svilupparsi anche attraverso la abolizione e fiscalizzazione dei trasferimenti regionali (il cui importo, come risulta dalla relazione Copaff, è di significativo ammontare e potrà trovare spazio principalmente nella dimensione delle compartecipazioni).

E’ opportuno infine precisare che il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti non comporta alcun costo aggiuntivo per lo Stato, ma determina significativi effetti virtuosi in termini di responsabilizzazione nella spesa locale, di semplificazione, riduzione di contenziosi, responsabilizzazione nella lotta all’evasione fiscale.

E' opportuno anche ribadire che l'esigenza di semplificazione è tanto maggiore quanto minore è la dimensione media della categoria di Enti territoriali considerata.

C) Finanza regionale. Quadro attuale. Anche nel comparto della finanza regionale è evidente la stratificazione: la finanza regionale si compone di 11 forme impositive, di tre addizionali, di tre compartecipazioni. In questo comparto, tuttavia, data la dimensione media delle Regioni e il loro numero limitato, i problemi maggiori non sono posti dal comunque eccessivo numero di fonti di gettito, bensì principalmente da difetti di struttura di alcune delle principali voci di entrata. A mero titolo esemplificativo alcuni nodi: ad esempio l'attuale addizionale regionale all'Irpef non consente di considerare i figli a carico, per cui un single paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con quattro figli a carico nonostante la capacità contributiva sia profondamente diversa; la compartecipazione Iva è assegnata in base ai consumi Istat, per cui se in una regione ci fosse una evasione totale dell'Iva questa comunque percepirebbe la sua quota di Iva. Soprattutto, il problema maggiore è dato dalla mancanza di "tracciabilità" della imposizione regionale, non idonea, allo stato attuale, a fornire sufficienti incentivi alla razionalizzazione della spesa e a garantire il controllo democratico degli elettori sulle dinamiche di spesa.

- 1) **imposta regionale sulle attività produttive (IRAP):** artt.1 - 45 del D.lgs 15 dicembre 1997, n. 446;
- 2) **imposta regionale sulla benzina per autotrazione:** art. 17 del D.Lgs. 21 dicembre 1990, n. 398; art. 3, commi 13 - 14 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- 3) **tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale:** art. 190 del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592; art. 121 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616;
- 4) **imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo:** artt. 1 - 10 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494;
- 5) **tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi:** art. 3, commi 24 - 40 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- 6) **imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili:** artt.90-95 della legge 21 novembre 2000, n. 342;
- 7) **imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile:** art. 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281
- 8) **tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali:** art. 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281;

- 9) taxa regionale per il diritto allo studio universitario:** art. 3, commi 19 - 23 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- 10) tasse automobilistiche regionali:** testo unico approvato con D.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39; art. 5 della legge 28 febbraio 1983, n. 53;
- 11) tasse sulle concessioni regionali:** art.3 della legge 16 maggio 1970, n. 281; comprende le concessioni per l'igiene e la sanità, per l'esercizio di attività turistiche e alberghiere, per i trasporti locali e per la concessione di miniere, cave e torbiere. Le relative tariffe sono disciplinate dal D.Lgs. 22 giugno 1991, n. 230.

❖ ADDIZIONALI REGIONALI

- 12) addizionale regionale all'IRPEF:** art. 50 del D.lgs 15 dicembre 1997, n. 446;
- 13) addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva:** artt. 9 - 16 del D.Lgs. 21 dicembre 1990, n. 398; art.10, commi 5 - 9 del d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, convertito dalla legge 19 marzo 1993, n. 68;
- 14) addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica:** art. 18, legge 5 gennaio 1994, n. 36.

❖ COMPARTECIPAZIONI

- 15) compartecipazione all'accisa sulla benzina:** art. 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549; artt. 4 e 5 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56;
- 16) compartecipazione regionale al gettito dell'IVA:** art. 2 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56.
- 17) compartecipazione all'accisa sul gasolio** art. 3, comma 12-bis, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, introdotto dall'art. 1, comma 12, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, stabilisce, a decorrere dal 1° gennaio 2007, l'attribuzione, in favore delle regioni a statuto ordinario, di una quota dell'accisa sul gasolio per autotrazione.

Impianto della legge n. 42 del 2009. In tema di autonomia impositiva delle Regioni il quadro definito dalla legge delega è già piuttosto preciso e non lascia ai decreti legislativi margini analoghi a quelli relativi alla finanza provinciale e locale.

Per quanto riguarda l'autonomia impositiva regionale, la legge n. 42/2009 utilizza la nozione di *tributo proprio autonomo* (istituito dalla legge regionale) così come è stata definita dalla Corte costituzionale, mentre fa riferimento ai *tributi propri derivati* per indicare quelli istituiti dalla legge statale e il cui gettito è assegnato alle Regioni.

Il sistema di finanziamento delle Regioni si struttura individuando nei tributi regionali derivati e nelle compartecipazioni ai tributi erariali la fonte primaria di finanziamento delle funzioni ad essi attribuite. Mentre alle compartecipazioni è assegnato il compito di garantire uno “zoccolo duro” di entrate stabili, ma comunque adeguabili al mutamento delle condizioni, i tributi propri derivati e le addizionali assicurano flessibilità di bilancio per far fronte alle esigenze locali e concorrono a rendere effettiva la responsabilità degli amministratori locali.

Lo spazio dei tributi regionali autonomi è minore, in conformità a quanto avviene in altri ordinamenti, ad esempio quello spagnolo, potendosi esercitare solo su presupposti che non siano già oggetto dell'imposizione statale.

L'autonomia impositiva regionale è comunque valorizzata, permettendo alle Regioni di sviluppare, attraverso esenzioni, agevolazioni e deduzioni sui tributi propri derivati, politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori.

In merito alle compartecipazioni, dal punto di vista qualitativo, è senz'altro innovativo il principio della territorialità dei gettiti in base al quale, come anticipato, alla Regione andrà il gettito effettivamente percepito sul territorio e non quello virtuale calcolato secondo i consumi Istat, come oggi avviene per la compartecipazione all'IVA.

La prassi finora vigente ha di fatto premiato le realtà dove maggiore è l'evasione di questa imposta, che si vedono assegnato un gettito che prescinde da quanto effettivamente è riscosso sul territorio. La lett. d) dell'art. 7 della legge 42/09 corregge questa anomalia deresponsabilizzante, disponendo: *“le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità di cui all'art. 119 della Costituzione. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto: 1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale; 2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio; 3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione; 4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche”*.

In questo modo il gettito assegnato è quello effettivamente riscosso sul territorio e la compartecipazione, per così dire, diventa “intelligente”, perché ha un effetto di responsabilizzazione che arriva a premiare anche e soprattutto il concorso al recupero dell'evasione, cui peraltro fa riferimento anche la norma di chiusura di cui all'art. 26, lett. c) che dispone *“siano previsti adeguati meccanismi diretti a coinvolgere e cointeressare le regioni ed enti locali nell'attività di recupero*

dell'evasione fiscale e nel contrasto all'elusione fiscale”.

Dal punto di vista quantitativo, l'art. 7, comma 1, lett. a), identifica le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, che corrispondono in via prioritaria a quello dell'IVA. Nell'ambito della finanza regionale, la compartecipazione all'IVA è destinata ad assumere una dimensione importante, perché è prevista per alimentare il fondo perequativo di cui all'art. 8, lett. d), relativo ai livelli essenziali, mentre alla compartecipazione all'IRPEF fa riferimento solo l'art. 10, lett. c) riguardo alle modalità di finanziamento delle nuove funzioni trasferite alle Regioni, destinate ad essere finanziate anche tramite un *“aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'IRPEF”*.

Il fatto che il ruolo principale lo possa assumere la compartecipazione all'IVA è da valutare positivamente, perché si tratta di un'imposta distribuita in modo uniforme sul territorio.

L'art. 7, comma 1, lett. b) specifica che *“per tributi delle regioni si intendono: 1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale”*.

Lo stesso articolo precisa poi alla lettera c) che: *“per i tributi di cui alla lettera b), numero 1), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; per i tributi di cui alla lettera b), numero 2), le regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale”*.

Nell'art. 8 poi si fa riferimento all'addizionale Irpef quando si stabiliscono le modalità di finanziamento (sempre senza vincolo di destinazione) delle spese relative ai livelli essenziali (art. 8, comma 1, lett. d)) e delle funzioni non essenziali.

Queste formulazioni hanno modificato la versione precedente che era stata approvata dal Senato, che invece faceva riferimento ad aliquote riservate delle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali.

Nella nuova formulazione, per effetto di una pressante richiesta dell'opposizione, è quindi caduta l'ipotesi dell'aliquota riservata, che avrebbe potuto portare a soluzioni più vicine a quelle praticate nell'ordinamento spagnolo, dove una quota dell'Irpef risulta ceduta alle

Comunità Autonome.

Al posto dell'aliquota riservata viene ora prevista l'addizionale Irpef, che però sarà molto probabilmente destinata ad assumere un ruolo maggiore di quello attuale, con contemporanea riduzione dell'Irpef nazionale, anche perché non viene più prevista, come modalità ordinaria di finanziamento, l'ipotesi della compartecipazione regionale all'Irpef.

E' quindi nell'ambito dell'addizionale Irpef che potranno svilupparsi le nuove politiche regionali a favore della famiglia - a cui potranno orientarsi i risparmi conseguiti sulle spese regionali - cui fanno riferimento i principi di cui all'art.2, lett. ff) "definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale" e gg) "individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti".

Da questo punto di vista, occorre portare l'attenzione su quella disposizione dell'art. 7 che prevede come per i tributi di cui al numero 2 (cioè di fatto l'addizionale irpef) il legislatore delegato debba strutturare il sistema in modo da consentire alle leggi "*di introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali*" e "*disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale*".

E' quindi rimesso al legislatore statale (cioè ai decreti legislativi di attuazione) individuare i margini entro cui le leggi regionali potranno prevedere la possibilità di stabilire detrazioni a favore del riconoscimento dei carichi familiari.

Non si tratta però di una delega in bianco: i decreti legislativi sono, infatti, condizionati dai principi di cui all'art. 2, ricordati in precedenza riguardo alla sussidiarietà orizzontale e al *favor familiae*.

Nel nuovo sistema dell'autonomia impositiva regionale, invece, i tributi regionali autonomi avranno uno spazio limitato, in conformità a quanto avviene in altri ordinamenti, ad esempio quello spagnolo, potendosi esercitare solo su presupposti che non siano già oggetto dell'imposizione statale, secondo quanto stabilisce l'art. 2, alla lett. q) disponendo che i tributi propri autonomi possano essere istituiti solo riguardo a "*presupposti non assoggettati a imposizione da parte della legge dello Stato*".

Inoltre, la lett. o) dello stesso art. 2 prevede la "*esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale*", introducendo quindi anche per le Regioni ordinarie quella possibilità di introdurre addizionali che la Corte Costituzionale nella sent. n. 108 del 2007 ha riconosciuto in capo

alle Regioni Speciali.

In ogni caso, se i margini lasciati ai tributi regionali autonomi sono limitati rispetto alle potenzialità consentite dal quadro derivante dalla lettura sistematica degli artt. 117 e 119 Cost., la circostanza deve essere valutata alla luce dell'esigenza di non creare, almeno nella fase di avvio del federalismo fiscale, una eccessiva frammentazione del sistema tributario.

Va poi considerata la possibilità per la legge regionale di individuare tributi comunali, ai sensi dell'art. 2, lett. q) che dispone: *“previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato: 1) istituire tributi regionali e locali; 2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia”*. La disposizione deve essere letta insieme a quella dell'art. 12 che stabilisce *“g) previsione che le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali”*.

Infine la legge regionale potrà anche disporre compartecipazioni ai tributi regionali a favore di Comuni e Province, perché l'art. 11, comma 1, stabilisce: *“b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo”*.

Quello appena descritto è l'impianto della legge delega n. 42 del 2009. Occorre notare che la principale necessità nella fase di attuazione sarà quella di sviluppare idonei meccanismi di responsabilizzazione fiscale del comparto regionale, da realizzate intervenendo sulle principali fonti di gettito. Questo potrà avvenire, almeno in parte, nell'ambito della soppressione e fiscalizzazione dei trasferimenti statali, che, come già ribadito, è un processo che non comporta alcun onere aggiuntivo per lo Stato né un incremento della pressione fiscale, ma determina significativi effetti virtuosi in termini di responsabilizzazione nella spesa e razionalizzazione delle entrate.

ALLEGATO N. 4

FISCAL FEDERALISM: OECD POLICY ADVICE

This note summarises the general assessment of trends and recommendations in the area of fiscal federalism in OECD member countries, as well as recent recommendations for Italy, based on the *Economic Survey* published in 2009.

Advantages of a decentralized tax system (federalism)

Advantages of a decentralized tax system can be summarized as follows:

- Citizens' perceptions about differences in tax rates tend to make governments more responsive to their tastes and preferences, thus improving resource allocation
- It tends to improve budget management efficiency as citizens become directly aware of the costs of publicly funded activities. Some authors have found a smaller size of SCG governments under tax competition conditions (Rodden(2003), Fiva (2006), Sorens (2008))
- Tax decentralisation also promotes democratic accountability, since those who benefit from public services decide on taxation levels and finally pay the bill.
- Tax decentralisation provides SCGs with incentives for growth-oriented economic and fiscal policies, since they may fully reap their financial benefits
- It could reduce disparities when smaller jurisdictions could benefit from capturing tax bases from neighbours bigger jurisdictions.

Challenges in fiscal federalism in OECD member countries

OECD analysis indicates that there are lessons to be learnt from country experiences on how to improve inter- and intra-governmental fiscal relations. In particular:

- **The main benefit of fiscal decentralisation is a tighter alignment between the provision of public goods and services and the population's preferences and needs.** Since subnational governments are closer to the people, they can in principle extract information of local preferences and needs more cost-effectively than the central government.
- **The vertical structure of government varies considerably among OECD member countries and is rooted in history.** It is thus not easy to replicate the incentive structures of one country in another.
- **The sub-national share of spending has been rising faster than the corresponding revenue share, with an increasing volume of intergovernmental grants making up the difference.** These trends do not necessarily reflect greater local autonomy, as central governments increasingly impose norms, minimum quality standards, and fiscal rules to ensure national conformity.

- **The assignment of spending responsibilities to sub-national jurisdictions necessitates a continuing assessment of spillover and scale-economy problems.** Various co-operation and joint-provision expedients are being adopted, but the problems have yet to be fully overcome.
- **Matching revenue resources to spending responsibilities is one the most challenging issues of intra-governmental fiscal relations.** With own-tax resources likely to remain limited, the design of intergovernmental grants and transfers is critical for efficient sub-national service delivery. Better alignment of policy objectives between donors and recipients remains the main challenge in the design of intergovernmental grant systems.
- **There is scope for improving sub-national fiscal discipline, with fiscal rules having an important role to play.** But many of the problems of reconciling sub-national fiscal autonomy with national (or supra-national) co-ordination have yet to be solved.
- **Sub-national governments have been affected by the global crisis, especially through higher spending and lower tax revenue.** Most national governments are helping local and middle-tier governments to cope with the crisis, by disbursing additional grants and supporting investment programmes. A better coordination in intergovernmental fiscal relations could be conducive to greater fiscal discipline in the light of increasing pressure for fiscal consolidation across levels of government.

Recommendations for policy reform in Italy

Background

- **A draft law on extending further spending and revenue responsibility to the regions, as foreseen in 2001, was passed in April 2009.** The law sets out a fairly clear blueprint for how to allocate tax revenues to levels of government and includes a sketch for a system of revenue equalisation. However, the definition of standard costs and guidelines on revenue sharing will be issued in subsidiary legislation.
- **The idea is to allocate central funding from national taxes to cover the “standard costs” of providing the centrally defined “essential levels” of services.** This would cover spending responsibility delegated for programmes which are subject to national definitions of objectives, notably in health care, social assistance and education.
- **Revenue equalisation is to be based on compensating the poorer regions for their lower revenue-raising potential, based on variation in the per capita tax bases for income tax.** Similarly, “fundamental functions” devolved to the provincial and municipal governments, would be guaranteed through central funding from national taxes based on the evaluation of standardized spending needs (corrected to take territorial peculiarities into account) and an equalisation mechanism is foreseen.

General assessment

- **The basic lines of the law on fiscal federalism are sound.** Using a standard cost approach, which focuses on financing output targets rather than resource inputs, is essential to ensure that sub-national governments have incentives to improve spending efficiency. But, as in the case of education (reviewed in depth in the *Survey*), where the final choice of which kind of expenditure will remain a central responsibility has yet to have been clearly defined, the definition of output will require difficult choices.

Key recommendations

- **The definition of “essential” expenditure should be carefully defined to match national policy targets and be stable over time.** Variation in local circumstances also needs to be carefully taken into account. The intention to phase in implementation should help to minimise the difficulty of adjusting to the new system.
- **Stability over time, along with transparency, is also important for the revenue sharing mechanism.** A new local tax, partly based on the value of the housing properties, would be highly desirable from the point of view of fiscal federalism.