



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

DOCUMENTO POLITICO - PROGRAMMATICO PER L'AVVIO DELLA XVI LEGISLATURA

Le Regioni, in concomitanza dell'avvio della nuova legislatura, intendono affermare il loro impegno ad operare con convinzione per favorire lo sviluppo del Paese esercitando appieno i poteri e le responsabilità loro attribuiti dal titolo V parte II della Costituzione. Ritengono a tal fine necessario improntare i rapporti con lo Stato sulla concertazione e la leale collaborazione al fine di pervenire a scelte condivise ed efficaci.

La concertazione quando si opera con politiche che attengono sia a competenze statali che a competenze regionali e il riconoscimento del ruolo regionale di coordinamento della finanza locale rappresentano gli strumenti previsti dalla costituzione e gli unici idonei ad evitare la parcellizzazione degli interventi, la proliferazione di fondi ed in definitiva la dispersione inefficace di risorse finanziarie pubbliche. Si tratta di dare un segnale forte e di una crescita culturale che dovrebbe concretizzarsi anche nel presidio in sede parlamentare degli accordi presi tra il Governo nazionale e i governi territoriali.

Per questi motivi e per le finalità sopra evidenziate, le Regioni chiedono, nell'alveo del già evocato spirito di leale collaborazione, l'immediato coinvolgimento attraverso l'apertura di un tavolo per la redazione dei due documenti di programmazione economica più importanti anche alla luce del quadro economico non favorevole e dell'impegno con Bruxelles di "rientro" del deficit del bilancio dello Stato entro il 2011.

Le Regioni sono consapevoli che il coordinamento fra i livelli di governo, per definire la gerarchia delle priorità d'intervento, in un quadro di valorizzazione delle autonomie territoriali, costituisce la chiave per programmare azioni mirate alla riduzione del deficit infrastrutturale, alla costruzione di un equilibrato sistema in campo energetico, alla definizione di un piano per l'emergenza abitativa e più in generale al rilancio dello sviluppo economico e sociale del Paese.

Le Regioni ribadiscono l'esigenza di ripercorrere l'esperienza già avuta in occasione della stesura del "Patto per la salute", proponendo un "Patto di legislatura" al Governo per costruire nell'arco dei prossimi cinque anni soluzioni condivise e omogenee per aree e per materie importanti. Tale Patto dovrà concentrarsi sulle materie oggetto degli accordi già stipulati (Patto per la Salute e Patto per i Trasporti)

e sulla tematica del federalismo fiscale e più in generale sulla definizione dei rapporti istituzionali.

Sul tema della **sicurezza**, che le Regioni considerano prioritario si ritiene opportuno attivare un tavolo unitario cui parteciperanno Governo, Regioni, grandi città e Anci. Tale proposta deriva dalla valutazione che il presupposto imprescindibile per raggiungere risultati concreti in materia di sicurezza sia la capacità di interagire di tutti i livelli istituzionali.

Le Regioni, nel ribadire la disponibilità ad esercitare il proprio ruolo e offrire il proprio contributo al rinnovamento e allo sviluppo del Paese, ribadiscono l'importanza, accanto all'attuazione del federalismo fiscale, di un confronto preventivo ai fine dell'impostazione del completamento **dell'assetto istituzionale** mediante la diversificazione delle funzioni delle due Camere in maniera da riconoscere al Senato il ruolo di "Camera federale", in rappresentanza dei territori ed espressione delle autonomie. Nelle more della riforma è necessario avviare un confronto con il Parlamento per l'integrazione della Commissione Bicamerale per le questioni regionali.

Non c'è rappresentanza e responsabilità dei territori senza una stretta connessione tra esercizio dei poteri legislativi e gli strumenti e le regole di finanziamento.

E' in questa chiave di lettura che occorre realizzare le disposizioni dell'**art. 116 comma terzo della Costituzione**, favorendo l'attuazione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in determinate materie sulla base delle esigenze e delle specificità che ciascun territorio saprà esprimere, con la politica degli Accordi , in questo caso, fra lo Stato e la Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel quadro unitario di un percorso e di regole definiti a livello nazionale valorizzando il ruolo della Conferenza delle Regioni.

Da ultimo per quanto riguarda le **autonomie speciali**, le Regioni ritengono di primaria importanza la costituzionalizzazione mediante l'integrazione degli statuti speciali, del principio dell'intesa per la modificazione degli statuti medesimi, peraltro già contenuta nel testo unificato approvato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera nella scorsa legislatura (AC 203).

Inoltre per quanto riguarda i rapporti finanziari con lo Stato, le Regioni a Statuto speciale, ritengono fondamentale che essi siano regolati nell'ambito delle norme di attuazione statutaria come già previsto dalla legge finanziaria per il 2007 e dal disegno di legge sul federalismo fiscale approvato dal Governo nella precedente legislatura (AC 3100).

Patto fiscale:

- ***Federalismo fiscale.***

Nel riprendere il percorso in relazione all'avvio della nuova Legislatura, le Regioni ritengono di dover riaprire il confronto con il nuovo Governo partendo dalla posizione che si ritrova nell'allegato documento che le Regioni hanno approvato nella Conferenza delle Regioni del 7 febbraio 2007.

A fianco della costruzione di un assetto istituzionale che prevede la piena attuazione del federalismo fiscale, occorre sottolineare l'importanza che le Regioni attribuiscono alla necessità di regolare le **partite finanziarie aperte** richiamate in numerosi documenti della Conferenza. (es. attribuzioni immediate delle manovre fiscali regionali, compensazioni delle perdite originate da decisioni statali relative a tributi i cui gettiti sono di competenza regionale, verificare la congruità per la fiscalizzazione dei trasferimenti per il decentramento amministrativo etc)

Le Regioni in questo contesto propongono che il percorso ai fini di una celere attuazione, debba contemplare alcune misure immediate quali :

l'anticipazione in via amministrativa, dei provvedimenti per l'avvio del federalismo fiscale, (ad es. l'individuazione di tutte le risorse nel bilancio dello Stato di competenza del sistema delle Autonomie; lo sblocco della cassa relativo al gettito dei tributi che devono essere attribuiti alle Regioni in tempi certi e definiti consentendo la possibilità di attivare meccanismi di anticipazioni, etc.); la definizione dei criteri per il **Patto di stabilità** rispettosi dell'autonomia delle Regioni ed escludere dalle spese rilevanti ai fini del Patto quelle necessarie allo sviluppo del Paese, fra le quali assumono particolare significato quelle originate dai finanziamenti comunitari.

Infine il confronto con le Regioni in sede di definizione sia del DPEF che della Finanziaria, consentirà di **evitare la proliferazione di fondi settoriali.**

Patto per i Trasporti

Il Trasporto Pubblico Locale rappresenta uno dei settori fondamentali per la modernizzazione del servizio del paese, in questa chiave che si sottolinea l'esigenza di mettere a punto sia la Cabina di Regia prevista dalla finanziaria per il 2007 in relazione alle risorse del QSN, sia il sistema del Tavolo interistituzionale per il TPL di interesse regionale e locale in maniera di avere risorse e strumenti adeguati per il rilancio degli investimenti – anche attraverso un piano straordinario per le infrastrutture ed il materiale rotabile - e più in generale del settore. Si tratta, tra l'altro, di completare e migliorare il sistema di finanziamento del Trasporto pubblico locale avviato con la legge finanziaria 2008; lo stesso dovrà essere integrato sia con le risorse per il trasporto ferroviario, puntando su un trattamento economico

omogeneo fra le FS e ferrovie regionali, sia mediante l'individuazione di meccanismi di copertura di riduzione del gettito sull'accisa benzina rispetto al 2005 e di copertura delle perdite pregresse fino al 2004.

Si rende necessario inoltre procedere al riequilibrio fra compiti trasferiti alle Regioni in materia di Trasporto Ferroviario e le relative risorse finanziarie, ivi comprese le tematiche della sicurezza.

In altri termini, nel quadro dei principi del federalismo fiscale, anche per questo settore, ai fini dell'esercizio della piena responsabilità regionale, va garantita certezza di risorse adeguate rispetto ai fabbisogni e la cui evoluzione sia coerente con la dinamica del PIL.

Non ha corrisposto a questa impostazione, a mero titolo di esempio, il definanziamento della legge 194/98 operato dalla finanziaria 2006 incidendo sul concorso finanziario quindicennale dello Stato per la sostituzione di autobus destinati al TPL. . Le Regioni hanno contratto, infatti, mutui e sostengono ora a proprio carico oneri a suo tempo autorizzati e coperti dallo Stato. (Per il solo periodo 2006 – 2008 le risorse da recuperare ammontano ad oltre € 120.000.000.)

Patto per la salute

Il versante sul quale le Regioni e il Governo hanno la tradizione più consolidata in relazione alla modalità pattizia, e' sicuramente quello della sanità. Per queste ragioni occorre verificarne l'attuazione con l'obiettivo di aggiornarne i contenuti:

- in relazione ai “livelli essenziali di assistenza (LEA)” anche in base alle dinamiche del PIL nominale effettivo ;
- per quanto concerne le risorse da destinare per il tema della non autosufficienza.

Roma, 15 maggio 2008



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

DOCUMENTO SUI PRINCIPI APPLICATIVI DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE

E' necessario, oltre che politicamente significativo, che la Carta Costituzionale venga arricchita da esperienze concrete di piena attuazione delle norme oggi in vigore, a partire da quelle introdotte con la riforma del 2001 (articoli 116, 117 e 119).

Per conseguire un importante risultato nel senso appena delineato si propone un contesto di principi e di contenuti da tradurre in una proposta di legge, quale documento programmatico delle Regioni.

La stabilità della finanza pubblica è raggiungibile attraverso la piena responsabilizzazione dei vari livelli di governo nel conseguimento degli obiettivi delle politiche pattizie, unica modalità da attuare per regolare il rapporto fra Governo centrale ed Autonomie territoriali (p.es. il Patto di Stabilità e crescita, il cui contenuto si deve sostanziare nell'individuazione dei saldi finanziari). La politica dei saldi finanziari passa attraverso il riconoscimento dell'autonomia tributaria e finanziaria alle Regioni e alle Autonomie Locali.

Le Regioni devono assumere il ruolo di coordinamento e di regolazione della finanza territoriale. Regioni e Autonomie Locali provvedono a definire le regole – vincoli a cui le istituzioni del proprio territorio sono tenute per il concreto rispetto dei saldi finanziari, tralasciando la logica del solo sistema sanzionatorio nel caso di scostamento rispetto agli obiettivi prefissati ed introducendo un sistema incentivante per favorire la realizzazione degli obiettivi posti.

Le leggi regionali istituiscono tributi regionali, stabiliscono ambiti di intervento fiscale, fissano i presupposti impositivi e ne individuano i soggetti passivi, purché tali tributi siano connessi al territorio dell'ente impositore (Regioni/Enti locali) e non abbiano gli stessi presupposti impositivi di tributi erariali preesistenti.

In sintesi, il sistema si deve reggere concretamente sul principio della stabilità e dell'unitarietà della finanza pubblica, ma contemporaneamente il contesto del finanziamento degli enti territoriali deve rispettare i principi di autonomia, responsabilità, crescita competitiva, sussidiarietà, coesione - anche tenendo conto

delle specificità legate alle Regioni di ridotte dimensioni geografiche - leale collaborazione e cooperazione. In particolare, si ribadiscono, tra gli altri, alcuni principi fondamentali che devono ispirare il sistema tributario regionale:

- a. razionalità, semplificazione e coerenza dei singoli tributi;
- b. equilibrio tra tributi propri, compartecipazioni e addizionali a tributi erariali riferiti al territorio di ciascuna Regione;
- c. assicurazione di costante ed integrale copertura dei costi standard dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, 2° comma, lett. m) Cost.;
- d. partecipazione di Regioni ed Enti locali nella definizione delle politiche fiscali, nell'accertamento e nel contrasto all'evasione fiscale;
- e. premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti;
- f. concorso delle Regioni e degli Enti locali alla definizione di entità, criteri di riparto, tipologie e sistemi di cofinanziamento delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma della Costituzione per le finalità dallo stesso previste;
- g. valorizzazione e riconoscimento della sussidiarietà fiscale;
- h. il principio di perequazione dovrà essere applicato in maniera da ridurre in modo adeguato le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica, nel tempo, conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale.

Assume rilevanza, in proposito, la definizione di regole negoziali fra lo Stato e le Regioni, fra le Regioni e le Autonomie Locali e fra tutti gli enti di governo territoriale che, dalla logica della semplice comunicazione, passi ad un contesto di intese pur riconoscendo allo Stato e alle Regioni, per gli ambiti e le materie di competenza, il ruolo di centri di iniziativa e di soggetti atti ad assumere provvedimenti nel caso la mancata intesa rappresenti uno strumento ostruzionistico per la realizzazione di progetti istituzionali e/o economici.

1. PEREQUAZIONE.

Quale momento di partenza del sistema, attraverso una apposita delega al Governo, è necessario prevedere la determinazione di un fondo perequativo:

- a. per assicurare integralmente il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni previste dall'art. 117, 2° comma, lett. m), della Costituzione sulla base della fissazione del costo standard di ciascun servizio, nel rispetto del principio di eguaglianza;
- b. per ridurre le differenze esistenti circa le capacità fiscali procapite presenti sul territorio nazionale.

L'alimentazione del fondo dovrà essere assicurata dalla compartecipazione ad un grande tributo erariale dinamico e collegato all'evoluzione del PIL.

Si potrebbe meglio specificare la portata della proposta di delega attraverso il seguente schema:

- a. definizione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione dei relativi costi standard, le regole per i loro aggiornamenti, in modo da assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale del livello essenziale della prestazione e del relativo costo standard;
- b. garanzia della copertura integrale dei livelli essenziali di prestazione di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione;
- c. riduzione delle differenze interregionali nel gettito delle entrate tributarie regionali per abitante destinate al finanziamento delle funzioni non comprese tra quelle "essenziali";

Il rilievo che hanno le competenze in materia di trasporto pubblico locale per i bilanci delle Regioni nonché la necessità di consentire, su tutto il territorio, un'erogazione del servizio adeguata, impone che si assicurino le risorse finanziarie necessarie sulla base di costi standard di riferimento.

Per le materie di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, il processo di convergenza, dal dato di fabbisogno espresso dalla spesa storica a quello misurato attraverso i costi prestazionali standard, andrà definito con la gradualità necessaria ad assicurarne la sostenibilità.

Anche per le restanti materie il sistema di finanziamento andrà disegnato secondo un percorso di divergenza dal criterio della spesa storica. Tale percorso dovrà essere compiutamente realizzato in un periodo temporale di 5 anni. Decorsi i cinque anni, qualora lo Stato verificasse la necessità di garantire un periodo di tempo più ampio ad alcune Regioni per la conclusione di tale percorso, tale esigenza va assicurata con risorse dello Stato per il tempo ritenuto necessario.

2. AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI

Il disegno di legge delega deve partire dalla seguente considerazione: propedeutica alla realizzazione del federalismo è la verifica congiunta del rapporto tra competenza (e non solo quelle trasferite) e relativo finanziamento per misurare l'adeguatezza rispetto alla allocazione delle responsabilità nei diversi livelli istituzionali, nonché per valutare la congruità complessiva delle risorse con il duplice

obiettivo di costituire un Fondo unico nel quale far confluire tutte le risorse di competenza regionale ai sensi del Titolo V della Costituzione ad eccezione di quelle per il riequilibrio territoriale e di eliminare le sovrapposizioni organizzative e amministrative corrispondenti.

Mediante lo strumento, anche in questo caso, della delega al Governo, qualsiasi riforma nel senso indicato dalla riscrittura del Titolo V della Costituzione non può non interessare la realizzazione di un compiuto federalismo fiscale che possa assicurare l'attribuzione alle Regioni e agli Enti Locali del gettito di tributi i cui presupposti siano comuni sul territorio nazionale ma possano caratterizzarsi per la flessibilità della base imponibile e della corrispondente capacità impositiva dei medesimi enti. A questa caratterizzazione deve obbligatoriamente fare da corollario, accanto ai tributi propri, l'attribuzione di quote certe di compartecipazione ai grandi tributi erariali, i cui gettiti risultino meno sperequati sul territorio, la individuazione di addizionali e sovrimposte ai medesimi tributi erariali e la determinazione del limite massimo di manovrabilità delle aliquote da parte degli enti territoriali. Contestualmente si dovrà procedere alla definizione dei criteri di ripartizione del gettito in relazione al luogo dei consumi per le imposizioni di natura indiretta, della localizzazione dei beni per l'imposizione sul patrimonio, per il luogo della prestazione lavorativa per le imposte sulla produzione e per la residenza del percettore per le imposte riferite ai redditi.

A fianco di questi capisaldi di federalismo fiscale è opportuno che il processo di riforma consenta agli Enti che applicano la sussidiarietà fiscale e che nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione economica e finanziaria dimostrino comportamenti virtuosi ed efficienti, ulteriori forme di flessibilità e autonomia, anche a carattere sperimentale, in presenza di taluni elementi caratterizzanti ovvero di dinamiche virtuose (adozione di rating e relative classificazioni; capacità di interazione e concorso risorse pubblico-privato e relativa incidenza sulle manovre di bilancio; introduzione di misure innovative per il conseguimento degli obblighi comunitari e in generale di razionalizzazione della spesa pubblica dal parte del complesso delle amministrazioni facenti capo al sistema pubblico di ogni Regione; concorso al contrasto all'evasione fiscale e aumento della base imponibile a livello territoriale; altre iniziative e strumenti, anche a carattere innovativo, destinate a migliorare il rapporto con il contribuente).

Fondamentalmente sono da attribuire alle Regioni e agli Enti locali:

- a. Compartecipazioni, addizionali e sovrimposte ai tributi erariali. Per tale fattispecie di finanziamento si definiscono i criteri di territorializzazione dei gettiti, mentre i decreti delegati dovranno stabilire i limiti di manovrabilità delle aliquote, salvaguardando, in capo alle Regioni, almeno l'attuale flessibilità fiscale;
- b. Tributi applicati sull'intero territorio nazionale, il cui gettito, tuttavia, è attribuito alle Regioni e agli Enti locali.
- c. Altri tributi propri che non si sovrappongano nei presupposti ai tributi erariali.

È necessario garantire la pari dignità dell'entrate tributarie regionali rispetto a quelle erariali; in tal senso occorre che i provvedimenti statali influenti sul gettito delle entrate tributarie proprie o compartecipate siano accompagnate dall'Intesa preventiva, dall'indicazione degli effetti per ogni singola Regione e dalla copertura con entrate compensative di natura tributaria che salvaguardino gli spazi di autonomia fiscale delle Regioni. Al contempo occorre pervenire al definitivo superamento della tesoreria unica e quindi al versamento dei tributi regionali direttamente in capo alle Regioni. In attesa di questo è necessario assicurare la coincidenza temporale fra l'incasso dei tributi e il loro riversamento in favore delle Regioni.

Infine, riguardo alla spesa di investimento, è necessaria la conferma, quale livello di partenza, dell'attuale potenzialità espressa dalle Regioni attraverso le risorse ordinarie e la loro capacità d'indebitamento.

3. FINANZA DEGLI ENTI LOCALI.

E', inoltre, opportuno riaffermare il ruolo delle Regioni nel coordinamento del sistema della finanza locale che trova ulteriore affermazione nel conferimento pieno della funzione di garanzia degli equilibri della finanza pubblica decentrata nell'ambito regionale, con particolare riguardo agli obiettivi del Patto di stabilità interno e prevedere che la Regione svolga un ruolo attivo anche nei rapporti finanziari tra Stato ed Enti locali. Inizialmente il fondo perequativo per le funzioni degli Enti locali potrà essere fissato in misura pari alla somma di tutti i trasferimenti a favore dei medesimi Enti locali come risultanti dal bilancio dello Stato per un anno di riferimento (da concordare) e le risorse vengano distribuite in base a distinti criteri che possano garantire, anche in tal caso, la solidarietà tra gli enti e la premialità.

4. AMMINISTRAZIONE DELLA FISCALITA' REGIONALE

Partendo dall'assunto che non può realizzarsi un compiuto federalismo fiscale in assenza di strutture amministrative che possano supportare il governo della materia tributaria, senza voler riproporre duplicazioni di strutture esistenti ma facendo riferimento al capovolgimento della modalità di attribuzione delle entrate fiscali, individuata ai paragrafi precedenti, è necessario prevedere flessibili organismi a livello territoriale su scala regionale, sotto la responsabilità della Regione competente per territorio. In tal senso, in ossequio al principio di semplificazione, efficienza, economicità e unitarietà della gestione, il disegno di legge delega dovrebbe prevedere la trasformazione delle Agenzie regionali delle entrate in Centri di servizio per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli Enti locali.

5. REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROVINCE AUTONOME

L'attuazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione non coinvolge direttamente le autonomie speciali se non nei termini stabiliti dall'art. 10 della Legge costituzionale n.3/2001 e dei principi fondamentali dell'ordinamento. Tali principi,

per le Regioni a Statuto Speciale si attuano in coerenza e nei modi stabiliti dai rispettivi Statuti Speciali e dalle relative norme di attuazione.

Il particolare ordinamento finanziario delle autonomie speciali deve essere coerente con il complesso dei poteri e delle funzioni loro riconosciute nonché con le peculiarità delle singole situazioni che ne caratterizzano i rispettivi territori. Pertanto anche l'attuazione dei predetti principi fondamentali va realizzata nel quadro dell'autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto speciale che è e rimane disciplinata dai rispettivi Statuti speciali, dalle relative norme di attuazione e dalle loro modificazioni, definite secondo le procedure previste dagli Statuti medesimi.

L'attuazione del principio di solidarietà e la conseguente partecipazione alla perequazione, disciplinata dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione, deve tener conto, ove ricorrano, delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che connotano specifici territori delle autonomie speciali, superabili proprio in virtù del particolare ordinamento finanziario loro riconosciuto.

Va assicurata piena attuazione all'autonomia fiscale delle autonomie speciali, già prevista dagli Statuti, sulla base di principi stabiliti da specifiche norme di attuazione statutaria.

Vanno emanate norme di attuazione statutaria che disciplinino le necessarie ed adeguate forme di coordinamento tra il nuovo sistema della finanza pubblica complessiva, anche per quanto riguarda il patto di stabilità interno, e l'ordinamento finanziario delle singole autonomie speciali, dando attuazione anche alle specifiche previsioni della legge finanziaria dello Stato per l'anno 2007.

Roma, 7 febbraio 2007