Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

NOTA DI LETTURA

a cura di Giorgio Macciotta

Articolo 1

1) Nel corso dell'esame alla Camera è stata introdotta nella legge una importante finalità: quella di perseguire "lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese".

2) importante è anche, nella direzione di unificazione sostanziale delle condizioni finanziarie delle diverse istituzione del Paese, l'introduzione del comma 2 che, limitando, nelle regioni a statuto speciale, l'operatività della legge ai soli articoli 15 (Finanziamento delle Città metropolitane) **(ma probabilmente si tratta di un errore ed il riferimento andrebbe inteso all'articolo 16 - Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)**, 22 (Perequazione infrastrutturale), e, naturalmente, 27 (Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome), ed escludendo l'automatica applicazione dell'articolo 9 (Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni), può essere utilizzato per omogeneizzare, attraverso le norme d'attuazione, il regime delle Regioni speciali, eliminando condizioni di sostanziale iniquità.

3) Nel 1° comma il contenuto della legge, nel rispetto della ripartizione delle competenze ex comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione, è ricondotto alla determinazione dei "principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni" e delle "norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale".

Articolo 2

Le modifiche introdotte nell'articolo 2 sono assai rilevanti e vale la pena di limitarsi alla esposizione dei più rilevanti. Occorre, peraltro segnalare che, come si evince dalla modificazione dell'ordine delle lettere rispetto all'originario testo governativo, un intervento rilevante di riscrittura è costituito anche dall'accorpamento delle finalità cui dovrà attenersi il legislatore delegato.

1. Un primo intervento, già alla lettera a) del comma 2, consiste nella sostituzione di una generica autonomia "finanziaria" la previsione costituzionale di "autonomia di entrata e di spesa";
2. rilevante è anche l'anticipazione alla lettera b) del principio di "lealtà istituzionale … (e di) concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali". Si tratta di un principio che, se correttamente tradotto nei decreti legislativi, anche in raccordo con le ulteriori norme che puntano alla cooperazione **(cfr articoli ….)**, dovrebbe comportare una ben più rilevante responsabilizzazione dei diversi livelli istituzionali nella definizione dei fondamentali documenti di politica economico finanziaria; nell'originario testo questo principio compariva solo alla lettera r) del comma 2, coerentemente alla generale subordinazione del sistema delle autonomie alla manovra economico-finanziaria decisa, in solitudine, dal solo Ministro dell'Economia e delle Finanze.
3. Le disposizioni relative al fisco recuperano il "rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212" (lettera c); prevedono "meccanismi di carattere premiale" per incentivare un generale impegno nella lotta all'evasione e all'elusione (lettera d); e, soprattutto, recuperano la formulazione costituzionale relativa all'adeguatezza delle fonti di entrata all'esigenza di "finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite".

4. La nuova lettera f) introduce, a fianco del "costo standard", il concetto di "fabbisogno standard" recuperando, conseguentemente, al fianco del concetto di efficienza quello "degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione".

5. La lettera l) introduce l'importante precisazione che la capacità fiscale non è misurata solo in termini di valori assoluti ma dal "criterio della progressività del sistema tributario e (dal) rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche".

6. Si colloca in tale quadro di cooperazione e di sforzo comune verso obbiettivi di razionalizzazione-efficientizzazione della spesa anche la previsione di comuni regole di bilancio da definirsi in sede di conferenza unificata e tali da consentire un costante monitoraggio e l'eventuale attivazione di sanzioni nel caso di mancato rispetto (lettere **g** e **h**).

7. Meglio precisata, e in un quadro di corresponsabilizzazione dei diversi livelli di governo, è anche l'assunzione delle misure sostitutive di cui all'articolo 120 della costituzione (lettera z).

8. Molto rilevante la modifica contenuta alla lettera hh) (sostituisce la lettera z) dell'originario testo governativo) che ridefinisce il principio di "territorialità" dei tributi limitandolo ai soli "tributi regionali e locali" e, per il resto, limitandolo alla "riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali" nazionali.

9. Il riferimento alle "aree sottoutilizzate" ritorna alla lettera mm) come limite territoriale delle misure relative alla fiscalità di sviluppo.

10. L'articolo 2 innova nella procedura di emanazione dei decreti delegati prevedendo l'intesa sui testi in sede di Conferenza unificata, prevedendo, in caso di mancata intesa, una dettagliata relazion al parlamento sulle "specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta", (comma 3); prevede inoltre che "qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, **ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera**". Tale procedura elimina il rischio di poteri di veto ma esalta, con procedure trasparenti, il coinvolgimento dei diversi livelli di Governo e del Parlamento e li coinvolge pienamente nel processo di attuazione costituzionale.

11. Molto importante, infine, il disposto del comma 6 che indica come primo decreto legislativo quello che "**reca i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici**" e che consente, di conseguenza, di tenere sotto controllo,fin dall'inizio, il processo di evoluzione della finanza pubblica "federalizzata". Anche la predisposizione di un apposito decreto in materia di "**determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni**" consente di prevedere che tale importante adempimento non sarà, così, affidato a meri provvedimenti amministrativi ma sottoposto al rigoroso, e coinvolgente, processo di esame dei decreti legislativi.

Articoli 3-6

Si tratta di articoli largamente nuovi (nel testo originario erano presenti, e con un ruolo ben più marginale, solo gli attuali articoli 4 e 5) che puntano a realizzare un coinvolgimento del Parlamento e dei diversi livelli di Governo nei processi di attuazione della legge che non si limita alla consultazione nella fase di formulazione dei decreti legislativi ma configura un percorso ordinario di governo della finanza pubblica che consente di ipotizzare un federalismo fiscale effettivamente caratterizzato da forme di "leale cooperazione" tra i diversi livelli di Governo.

a) L'articolo 3 (nuovo), per superare il rischio di un esame frantumato dei decreti legislativi, prevede l'istituzione di una "Commissione Parlamentare per l'attuazione del

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

federalismo fiscale" cui sono delegati compiti non solo di esame dei decreti legislativi ma, più in generale, di monitoraggio sul complesso dell'attuazione della legge, in raccordo sia con la Conferenza unificata (attraverso uno specifico organo di raccordo) sia con il Parlamento nel suo complesso, cui la Commissione invia, ogni sei mesi, un'apposita relazione. Accentua il carattere di autonomia, rispetto alla tradizionale dialettica tra maggioranza e opposizione parlamentare, la previsione che il sua Presidente sia designato dai Presidenti della Camera e del Senato, "d'intesa tra loro".

Se si considera la procedura delineata nell'articolo 2 circa la fase istruttoria di predisposizione dei decreti delegati (intesa preliminare in Conferenza unificata, reiterazione dell'esame qualora il Governo non si adegui all'intesa e/o ai pareri Parlamentari, esame eventuale in Aula delle motivazioni del dissenso) si può apprezzare il rilievo politica complessivo di una simile procedura.

b) Modificata significativamente la funzione della Commissione paritetica prevista dall'articolo 4 che non solo vede arricchite le funzioni ma si trasforma in organo permanente di supporto della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

c) Esteso in modo analogamente significativo anche il ruolo di quest'ultima Conferenza prevista dall'articolo 5 cui si attribuisce un ruolo più pregnante in relazione al Patto di convergenza (articolo 18), alla utilizzazione delle risorse per gli interventi straordinari di cui al comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, e, più in generale, un ruolo di verifica "periodica" dell'attuazione del processo e di "adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo" e del "percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard". Si instaura inoltre un circuito diretto tra il lavoro della Conferenza e le Camere.

d) Nella logica di una valutazione complessiva delle entrate fiscali nuovi compiti sono assegnati, all'articolo 6 (nuovo) alla Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria.

Articolo 7

Nella individuazione dei tributi erariali di cui assegnare quote di compartecipazione alle Regioni superando la confusa formulazione iniziale che, conservando tracce dell'originario disegno lombardo, puntava ad una consistente riserva di aliquota IRPEF si compie la scelta di utilizzare "in via prioritaria" la compartecipazione all'IVA e si limita l'uso dell'IRPEF alla tradizionale addizionale. Anche la possibilità di manovra delle aliquote e della detrazioni essendo caduta la riserva di aliquota IRPEF è correttamente ricondotta ai tributi regionali e non altera la progressività che resta definita a livello nazionale.

Articolo 8

Significativa è la previsione di definire per legge e "in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali" i "livelli essenziali delle prestazioni" nonché un "adeguato" standard del servizio di trasporto locale.

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

Articolo 11

In materia di finanza locale significativa l'introduzione di criteri di incentivazione alla associazione dei Comuni minori per realizzare la “adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l’ottimale svolgimento delle rispettive funzioni”.

Articolo 12

La materia dell'individuazione dei tributi da assegnare in via prioritaria agli Enti locali prevede un mix di tributi compartecipati non chiaramente definiti e una tassazione immobiliare, il cui gettito risulterà, peraltro, assai limitato e irregolarmente distribuito sul territorio (concentrato nelle città e nelle località turistiche) a seguito della scelta di soppressione dell'ICI sulla prima casa.

Articolo 16

Risulta rafforzata la finalizzazione relativa alla “rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate (che) si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione” e “non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato”. Si tratta di un rafforzamento del tutto coerente sia con la nuova formulazione dell'articolo 1 sia con il programma di “perequazione infrastrutturale” previsto dal nuovo articolo 22.

Articolo 17

Il “coordinamento dei diversi livelli di governo” è rafforzato nella duplice direzione dell'efficienza e del progressivo adeguamento della qualità-quantità dei servizi forniti. Nello stesso tempo è delineata una procedura di verifica e di sanzioni “nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali”. Tali sanzioni giungono, attraverso percorsi condivisi dalla Conferenza unificata, a prevedere la ineleggibilità degli amministratori reponsabili.

Articolo 18

Si tratta di un articolo che tenta di delineare modalità innovative per il governo della finanza pubblica in relazione al nuovo regime delineato dal titolo V della Costituzione e dall'autonomia di entrata e di spesa garantita dall'articolo 119.

L'attuazione del federalismo fiscale è posta all'interno del più generale processo di programmazione economico finanziaria e prevede che, oltre la determinazione dei saldi, siano definite, “previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, ...

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione".

Se si considera che a norma del combinato disposto degli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 la gran parte delle competenze in materia di legislazione di spesa e di quelle amministrative dovrebbero transitare, rispettivamente, verso Regioni ed Enti Locali si comprende il ruolo che una corretta applicazione di una simile norma può avere nel determinare, ben al di la del successo o dell'insuccesso della riforma, un percorso di reale unificazione del paese.

Articoli 20-24

Il sistema delle norme transitorie può articolarsi in tre blocchi: il primo relativo a Regioni ed Enti Locali, il secondo detta norme per la "perequazione infrastrutturale", il terzo regola l'istituzione delle Città metropolitane e dei relativi organi di governo e detta regole transitorie per il regime di Roma capitale.

a) Le norma transitorie per le Regioni prevedono, in particolare, tempi e modalità per la transizione dal livello della spesa e dal fabbisogno storici a quello standard e forniscono garanzie circa la corrispondenza del gettito dei nuovi tributi all'entità dei soppressi trasferimenti di bilancio. Regolano sino alla definizione, con legge, dei "livelli essenziali delle prestazioni" il regime transitorio.

b) Più rilevanti le innovazioni introdotte dalle norme transitorie per gli Enti Locali che, in particolare, regolano le modalità del finanziamento individuando in via transitoria le funzioni rispetto alle quali garantire il finanziamento integrale. Il costo di tali funzioni, sulla base della spesa storica, corrispondono, sia per le province che per i comuni, all'80% delle spese attuali del sistema locale.

c) L'ipotesi di una perequazione infrastrutturale, collocata all'interno delle norme transitorie, acquista un particolare significato se letta in correlazione con la "prospettiva", indicata nell'articolo 1, "del superamento del dualismo economico del Paese". A tale prospettiva il programma straordinario previsto nell'articolo 22 (nuovo) fornisce una specifica, concreta, strumentazione.

d) Le norme in materia di città metropolitane contengono una articolato ventaglio di regole che possono favorire un inizio di regolamentazione di questo livello istituzionale che può favorire, insieme, semplificazione e governo più efficiente dell'area vasta.

e) Più discutibili le norme che regolano il nuovo regime di Roma Capitale che, avendo garantito, sia pur in via transitoria, speciali poteri all'attuale amministrazione

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

comunale (e adeguate risorse aggiuntive), rischiano di rendere impossibile una procedura per costruire su questo territorio la città metropolitana.

Articoli 25 e 26

In questi articoli sono regolate le procedure di collaborazione tra i livelli di governo locale e le amministrazioni preposte all'accertamento e alla gestione delle entrate tributarie nazionali. Da un lato (articolo 25) si prevede, evitando inutili duplicazioni, che sia possibile affidare alle “direzioni regionali delle entrate” i compiti di gestione dei tributi regionali e locali. E dall'altro (articolo 26) si prevedono modalità per rendere più efficaci le misure di lotta all'evasione sia attraverso l'integrazione delle basi informative sia attraverso regole premiali.

Articolo 27

Le norme sulle Regioni a Statuto speciale e le Province autonome risentono del ritardo con il quale il problema è stato affrontato e non contengono sostanziali novità rispetto alle originarie formulazioni del Governo (che riprendono, d'altra parte, analoghe formulazioni contenute in disegni di legge presentati in precedenti legislature). Qualche novità è introdotta nel testo approvato dalla Camera al comma 7 che esplicitamente rinvia ad un tavolo tecnico la verifica della congruità delle risorse assegnate in relazione alle funzioni svolte. Più rilevanti (e foriere di positive conseguenze) le innovazioni che possono desumersi da una lettura sistematica del testo ed in particolare dalla previsione che esclude l'operatività delle norme in materia di perequazione nelle Regioni a Statuto speciale. Si tratta di una norma che favorendo una articolazione, in relazione alle specifiche condizioni economiche dei diversi territori, può favorire una messa in discussione di regimi differenziati che sono espressione più di privilegi che di reale specialità.

Articolo 28

Si tratta di un articolo che contiene principi in se condivisibili, la cui indeterminatezza è stata, in parte, superata da una maggiore precisione dei principi di delega contenuti, in particolare, negli articoli sugli strumenti di coordinamento di finanza pubblica e sulle procedure per la predisposizione e l'emanazione dei decreti legislativi. Resta, peraltro, non risolto il nodo del raccordo di questo testo di delega e delle procedure, ben più centraliste, contenute nell'articolo 77 ter del decreto legge 112/2008 come convertito dalla legge 130/2008.

Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione,
in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link