federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

IL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE: IL RUOLO DEL PARLAMENTO.

di

Daniele Cabras

(*Consigliere parlamentare della Camera dei Deputati,*
segretario della Commissione bilancio, tesoro e programmazione)

10 giugno 2009

Il titolo della legge 5 maggio 2009, n. 42, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", può indurre in errore in merito alla portata del provvedimento. La legge n. 42, infatti, appare in realtà attuativa, più che del solo articolo 119, del Titolo V della Costituzione nel suo complesso che, nelle more del riconoscimento di autonomia di entrata e, sotto numerosi profili, di spesa a regioni ed enti locali, è risultato per molti aspetti privo di effettività. E' del resto evidente come solo un federalismo che sia anche e innanzitutto "fiscale" possa atteggiarsi a sistema istituzionale coerente e compiuto, riconoscendo ad ogni livello territoriale un ambito ben definito di poteri e di responsabilità, in una parola, un'effettiva autonomia politica e amministrativa.

Scorrendo le disposizioni della legge delega si comprende come la transizione al federalismo fiscale abbia costretto il legislatore ad affrontare taluni temi cruciali del Titolo V che, sino ad oggi, avevano avuto uno svolgimento parziale, provvisorio e, per molti aspetti, inadeguato. Si pensi, ad esempio, alla questione del coordinamento della finanza pubblica con cui la legge delega si misura, tra l'altro, prevedendo l'armonizzazione dei bilanci pubblici o alla compiuta determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali

e delle funzioni fondamentali degli enti locali, di cui all'articolo 117, comma 2, lettere, rispettivamente, m) e p), della Costituzione, che appare oggi, soprattutto alla luce della necessità di provvedere all'integrale finanziamento di detti livelli e funzioni, compito non più rinviabile del legislatore. Ancora, l'attuazione della legge delega comporta la necessità di concentrarsi sul coordinamento e l'innovazione dell'intero sistema tributario nonché di configurare un sistema di perequazione delle risorse regionali ben più complesso di quelli sinora sperimentati.

Il provvedimento in esame è pertanto destinato ad originare una pluralità di percorsi normativi relativi a materie eterogenee, sovente ad alto contenuto tecnico, che dovranno tuttavia comporre un quadro armonico e coerente con i principi costituzionali. Inoltre, le deleghe, numerose ed ampie, attribuite al Governo si sostanziano in principi e criteri di carattere assai generale, conferendo ampi spazi di manovra al legislatore delegato. La genericità dei principi e dei criteri direttivi, evidenziata da molti commentatori già con riferimento al disegno di legge del Governo, caratterizza non di rado le leggi delega ma, nella fattispecie, è apparsa come una via priva, per ragioni politiche e tecniche, di alternative e percorsa dal legislatore con piena consapevolezza, al fine di poter avviare la realizzazione del federalismo fiscale.

Come espressamente chiarito dalle disposizioni della legge delega, prima di procedere alla predisposizione dei decreti delegati, occorrerà acquisire ed elaborare un complesso di informazioni di carattere finanziario, economico e tributario al fine di orientare le scelte del legislatore delegato.

Le specificità della legge n. 42 sono state lucidamente indicate dal Ministro dell'economia e delle finanze nel suo intervento nell'Assemblea del Senato del 21 gennaio 2009. Rispondendo ad alcuni quesiti di parlamentari dell'opposizione in merito all'impatto economico del provvedimento in esame, il Ministro ha osservato come fosse "davvero difficile, ma non per limiti del Governo bensì per limiti di sistema, formulare una risposta che non sia procedurale, che non sia politica". La "elevatissima complessità tecnica del testo" impediva in sostanza secondo il Ministro di formulare previsioni in ordine all'impatto del provvedimento, fermo restando che il carattere sostanzialmente costituzionale dello stesso, e non di semplice attuazione della Costituzione, rendeva "fondamentale discutere questa materia costituzionale con l'opposizione in questa sede ed attuarla insieme all'opposizione e a tutti i soggetti coinvolti (Regione, province e Comuni) e ai soggetti tecnici".

La filosofia di fondo e lo scambio politico sotteso all'impostazione del provvedimento illustrati dal Ministro trovano conferma nelle procedure di attuazione della legge delega, che

superano nettamente lo schema classico secondo il quale i decreti legislativi avrebbero dovuto verosimilmente essere adottati dal Governo, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti e, ratione materiae, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. La legge delega, infatti, attraverso un complesso di organi e procedure, basa, in misura assai più pregnante di quanto normalmente si verifichi, il processo di adozione dei decreti delegati sulla collaborazione tra le istituzioni coinvolte nel federalismo fiscale: Governo, Parlamento ed enti territoriali.

Tre sono gli organismi di nuova istituzione attraverso i quali, in maniera integrata e complementare, prende corpo, a livello tecnico-amministrativo, conoscitivo e consultivo, la collaborazione istituzionale: la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3), la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 4) e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5).

La Commissione parlamentare ha carattere bicamerale ed è composta da quindici senatori e quindici deputati. La Commissione presenta alcune caratteristiche peculiari rispetto ad analoghi organismi istituiti in precedenti occasioni. Innanzitutto, il Presidente è nominato d'intesa tra i Presidenti di Camera e Senato, accentuando in qualche misura l'autorevolezza e l'indipendenza dell'organo. Svolge un'attività conoscitiva e può ottenere tutte le informazioni necessarie dagli altri due organismi prima ricordati. Inoltre, al fine di assicurarne il raccordo con la Conferenza unificata, è stata prevista l'istituzione di un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali che si riunisce presso le Camere. La Commissione può audire il Comitato e chiedere allo stesso Comitato di esprimere pareri ogniqualvolta lo ritenga opportuno. La Commissione ha il compito, non solo di esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi, ma anche di formulare osservazioni e di fornire al Governo elementi utili alla predisposizione dei decreti legislativi, nonché di riferire semestralmente alle Camere sullo stato di attuazione della legge delega sino alla conclusione della fase transitoria, di durata pari a cinque anni calcolati a decorrere dalla data individuata dai decreti legislativi che disciplineranno tale fase.

La Commissione tecnica paritetica, da istituire con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, è composta da rappresentanti tecnici, quindici dello Stato e quindici degli altri enti territoriali ed ha il compito di elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi. Alle riunioni della Commissione partecipano un rappresentante tecnico della Camera dei deputati ed uno del Senato della Repubblica nonché un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle

province autonome. La Commissione tecnica è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie e può attivarsi al fine di soddisfare ulteriori bisogni informativi. Le amministrazioni statali, regionali e locali hanno l'obbligo di fornire alla Commissione tecnica i necessari elementi informativi. La Commissione tecnica, che opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, è inoltre titolare di competenze consultive per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. La Commissione tecnica è tenuta a trasmettere alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse, dati e informazioni. Un analogo obbligo di informazione è previsto nei confronti dei Consigli delle regioni e delle province autonome.

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica dovrà invece essere istituita dai decreti legislativi nell'ambito della Conferenza unificata. La Conferenza permanente, composta da rappresentanti dei diversi livelli di governo, concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica ed accompagna tutti i processi volti ad assicurarne il rispetto. La Conferenza è in particolare titolare di poteri di verifica del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province e città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, nonché della congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali. La Conferenza deve mettere a disposizione delle Camere e dei Consigli regionali tutti gli elementi informativi raccolti nonché trasmettere alle stesse Camere le proprie determinazioni.

I tre organismi sopradescritti sono pertanto destinati ad operare in modo fortemente integrato, coordinando la partecipazione dei diversi attori istituzionali al processo di attuazione della legge delega. Tale partecipazione, inoltre, è destinata a realizzarsi in tutte e tre le fasi in cui si realizzerà l'attuazione della legge delega: la fase istruttoria, la fase dell'adozione dei decreti delegati e quella di applicazione dei medesimi decreti sino al termine della fase transitoria. Al termine di tale fase cesserà di operare la Commissione bicamerale, mentre gli altri due organismi in questione continueranno ad assicurare il coordinamento tra esecutivi nazionale e locali anche dopo l'entrata a regime del federalismo fiscale.

Il tratto più originale del meccanismo di controllo dell'attuazione della legge delega attiene al ruolo riconosciuto al Parlamento. In primo luogo, la Commissione bicamerale avrà modo di partecipare alla fase di elaborazione di un patrimonio condiviso di informazioni da porre successivamente a base delle scelte rimesse ai decreti delegati. In questa stessa fase la Commissione potrà, come si è visto, fornire indicazioni al Governo in merito alla

predisposizione dei decreti delegati. Inoltre, i pareri espressi dalla Commissione bicamerale sugli schemi dei decreti delegati sono oggetto di un particolare regime procedurale (art.2, c. 3). Il Governo, qualora voglia discostarsene, dovrà trasmettere nuovamente alle Camere gli schemi di decreto con eventuali modifiche e comunque corredati dalle proprie osservazioni, nonché rendere comunicazioni dinanzi all'Assemblea di ciascuna Camera.

Va a riguardo rilevato come l'istituzione della Commissione bicamerale comporterà la mancata espressione di pareri sugli schemi dei decreti legislativi da parte di tutte le altre Commissioni permanenti con una sola, rilevante eccezione, quella delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, i cui pareri hanno tra l'altro i medesimi effetti dei pareri espressi dalla Commissione bicamerale. Tale scelta del legislatore si spiega verosimilmente con i preminenti profili di carattere finanziario del federalismo fiscale, oggetto di una particolare attenzione da parte della legge delega. E' stato infatti espressamente previsto che ciascun decreto legislativo sia trasmesso alle Camere per il parere corredato da relazione tecnica che evidenzi gli effetti delle relative disposizioni sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico. In tal modo le Camere potranno valutare, oltre che il rispetto delle esigenze di copertura ex art. 81 Cost., anche gli effetti dei decreti sul conto economico delle pubbliche amministrazioni rilevante ai fini del rispetto dei vincoli europei (indebitamento) e sui conti consolidati di cassa (fabbisogno). E' tra l'altro previsto (art. 2, c. 6) che, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge delega, debba essere adottato un primo decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e che, contestualmente all'adozione dello schema del decreto, il Governo debba trasmettere alle Camere, in allegato al medesimo schema, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed un'ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.

La legge delega detta inoltre alcune disposizioni in materia di salvaguardia finanziaria (art. 28) sul cui rispetto sono tenute a vigilare innanzitutto le Commissioni bilancio. Si vincolano infatti i decreti legislativi alla coerenza tra riallocazione delle funzioni e dotazione delle risorse umane e finanziarie ed a far corrispondere al trasferimento delle funzioni il trasferimento del relativo personale. Viene individuato l'obiettivo di non aumentare la pressione fiscale complessiva e di garantire la determinazione periodica del limite massimo della medesima pressione fiscale e la sua ripartizione tra i diversi livelli di governo. Si prevede infine che dalla legge delega e da ciascuno dei decreti legislativi non devono derivare

nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (sembra pertanto esclusa la possibilità di compensazioni finanziarie tra i diversi decreti).

Mentre una collaborazione organica tra Governo e autonomie territoriali rappresenta di fatto una via obbligata per dipanare la matassa del federalismo fiscale, assai meno scontato appare l'obiettivo della legge delega di creare i presupposti per un'interlocuzione sistematica tra Parlamento nazionale, regioni ed enti locali, coinvolgendo anche le Assemblee regionali. Di norma le Camere sono chiamate a pronunciarsi sugli esiti del confronto e delle mediazioni che avvengano in Conferenza unificata e, intervenendo quando un'intesa è stata già raggiunta, dispongono di limitati margini di manovra. In questo caso, invece, l'intervento delle Camere è fortemente anticipato rispetto alla tempistica abituale e riguarda per intero anche la fase prodromica, di natura eminentemente tecnica, alla redazione dei decreti delegati. In tale fase è garantito il collegamento diretto delle Camere, attraverso la partecipazione ad organismi a composizione mista, sia con il Governo che con le autonomie territoriali, creando le condizioni per una collaborazione di carattere effettivamente trilaterale. Ciò non toglie evidentemente che parti in causa in senso proprio siano e restino il Governo e le autonomie territoriali, avendo il primo la responsabilità costituzionale di adottare i decreti legislativi e trattandosi comunque in prevalenza di disciplinare rapporti tra le amministrazioni centrali e locali. Le Camere, tuttavia, ed in particolare la Commissione bicamerale potrebbero svolgere un ruolo attivo nel processo di attuazione della delega, favorendo l'incontro tra le diverse posizioni e proponendosi come sede della mediazione, facendo valere esigenze superiori di coerenza e di sistematicità del modello di federalismo fiscale che si andrà definendo, tutelando l'unità della Repubblica attraverso il richiamo al puntuale rispetto dei principi costituzionali.

Il ruolo attribuito al Parlamento, che potrà tra l'altro sviluppare utili sinergie con le Assemblee regionali, si giustifica e dovrebbe trovare il modo di esercitarsi con profitto anche a motivo dei numerosi spazi bianchi della delega, che potranno essere riempiti solo quando risulteranno condivisi da tutti gli attori istituzionali una lettura dello stato attuale della finanza pubblica ed il quadro delle funzioni di competenza delle autonomie e diverrà quindi possibile valutare gli effetti delle diverse scelte ipotizzabili alla luce dei principi della legge delega. Va inoltre sottolineato, come evidenziato dall'intervento del Ministro dell'economia e delle finanze prima ricordato, che l'organico coinvolgimento delle Camere, ma anche delle autonomie, nell'elaborazione dei decreti delegati trova un fondamento nel carattere sostanzialmente costituzionale della materia. Occorre infatti dare attuazione a principi costituzionali attraverso norme aventi forza di legge ordinaria ma che si pongono in rapporto

immediato e diretto con il dettato costituzionale. Non solo, nel disciplinare il federalismo fiscale dovrà essere individuato un punto di equilibrio tra una pluralità di principi costituzionali in potenziale contrasto tra loro. A riguardo è qui sufficiente accennare al necessario contemperamento tra l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa sancita dall'articolo 119 Cost. ed i poteri sostitutivi statali a tutela dell'unita giuridica ed economica della Repubblica di cui all'articolo 120 Cost.

Da quanto si è detto emerge la natura fondamentalmente procedimentale della legge delega, che stabilisce dei principi, indica degli obiettivi e degli ambiti di intervento, affidando ad una 'pluralità di sedi in coordinamento tra loro il compito di far maturare le soluzioni più adeguate, aprendo spazi, per molti aspetti inediti, ad un ruolo attivo e propulsivo dell'istituzione parlamentare.