



Giorgio MACCIOTTA

Risposta ai quesiti proposti da Franco GALLO

a. Il ragionamento su cui il testo di delega legislativa è fondato parte dall'ipotesi contenuta nel documento CNEL, a suo tempo reso disponibile, nel quale si affermava come non fosse conveniente né per i contribuenti né per le amministrazioni che la maggior parte delle entrate proprie derivasse da tributi propri. Si sosteneva, in particolare, l'esistenza di una "generale aspirazione ad un numero contenuto di tributi, con procedure standardizzate di definizione, accertamento ed esazione del debito. Un'autonoma determinazione del tributo, salvo che la legge di principi non definisse così in dettaglio le condizioni generali da ridurla a mera attività esecutiva, rischierebbe di accentuare il fastidio per la molteplicità (e la diversità) di adempimenti cui sarebbero soggetti i cittadini. Si tratterebbe di un rischio tanto più rilevante in relazione alla assai labile struttura degli apparati tributari dei livelli politico-amministrativi sub statuali." D'altra parte, "in particolare per gli Enti Locali minori, sarebbe forte il rischio di doversi dotare di apparati i cui costi amministrativi potrebbero non essere compatibili con le risorse recuperate". In questa logica si può leggere il favore sia per le compartecipazioni sia per le addizionali (che fonderebbero le entrate comunque su tributi a struttura nazionale standardizzata) sia la scelta (contenuta nel testo Giarda e da me condivisa) di una sorta di normativa quadro entro la quale collocare i tributi regionali (articolo 3, comma 1, lettera a) e locali (articolo 4, comma 1). Per gli stessi motivi tenderei ad escludere una risposta positiva al problema (posto da Gallo al punto 1) di una competenza esclusiva (residuale), in materia di tributi regionali e locali). L'apparente centralismo di tale norma è, nel mio testo, molto attenuata dal disposto del 2° comma dell'articolo 1 che prevede l'intesa della Conferenza unificata su tutti i testi di decreti legislativi emanati in attuazione di materie di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 117.

b. Il ruolo di filtro, obbligatorio e vincolante, assegnato alla Conferenza unificata consente di affrontare non in questa sede ma in quella di emanazione dei decreti delegati la questione (posta da Gallo al punto 3) del livello di dettaglio cui può giungere la normativa statale in tema di tributi sia regionali che locali anche in relazione agli spazi che essa potrebbe assegnare alle regioni in tale materia. Nel testo non è invece affrontato il problema (posto dal questionario Gallo al punto 2) di un rinvio a tempo indeterminato della normativa quadro statale che bloccherebbe, di fatto, l'autonomia di regioni ed enti locali. Se ho ben inteso mi pare condivisibile l'ipotesi che i principi di coordinamento siano desumibili dalla legislazione in essere. Si risolverebbe in tal modo il problema dell'adozione di tributi regionali ed anche quello delle leggi regionali in materia di tributi locali mentre, in assenza di normativa

statale, mi pare non superabile, in relazione alla riserva legislativa, l'analogo problema (posto da Gallo al punto 6) derivante da comportamenti omissivi delle regioni.

c. Non credo che sia possibile far discendere dal 117, 1° comma, una norma rigida che fissi un vincolo a tetti massimi di entrata e di spesa per regioni ed Enti Locali (problema posto da Gallo al punto 4 e, in termini diversi, al punto 10). Si tratta di una scelta, tutta politica, che può essere compiuta ma solo in una sede politica. Nel mio testo il problema è affrontato e (mi pare) risolto con l'intesa in sede di Conferenza unificata (articolo 2, comma 1, lettere a e c). E' invece evidente che è vincolante per tutti il saldo di bilancio determinato dal voto parlamentare sul DPEF e sulla legge finanziaria.

d. Le differenze tra le diverse regioni sono (a mio parere) tali, in termini economico-sociali e di struttura degli insediamenti abitativi, da rendere quasi obbligata la scelta di una normativa regionale attuativa della disciplina statale dei tributi locali (Gallo punto 5). Si potrebbe prevedere che le norme regionali (previste nel mio testo all'articolo 4, comma 3) siano emanate con un coinvolgimento particolarmente forte del Consiglio regionale delle Autonomie locali.

e. L'intesa in sede di Conferenza unificata e l'eventuale parere rafforzato del Consiglio regionale delle autonomie sono vincolanti per gli esecutivi (Governo e Giunta regionale) e mi pare consentirebbero, conseguentemente, al Governo di prescindere da pareri difformi sui testi emersi in sede di procedura parlamentare di esame dei decreti legislativi. Il problema si pone invece per le leggi attuative nelle quali i Consigli regionali potrebbero intervenire con modifiche tali da travolgere le originarie intese, il ricorso alla Corte Costituzionale (posto da Gallo al punto 7) potrebbe risolverlo.

f. In materia di limiti della capacità tributaria dello stato condivido l'ipotesi (prospettata da Gallo al punto 8) di un limite solo quantitativo anche perché l'ipotesi di fondare gran parte della autonomia tributaria su compartecipazioni e addizionali assegna comunque ai tributi erariali statali uno spazio assai superiore a quello della mera spesa statale. Si tratta di definire la ripartizione quantitativa delle quote di entrate riservate ai diversi livelli in termini rispettosi della competenza per materie di cui agli articoli 117 (e 118) anche attraverso una modifica dell'articolo 26 della legge di contabilità (468/78).

g. Una tema non affrontato dalle domande di Gallo ma ben presente nella discussione, e nei testi di Giarda e mio, è quello del ruolo dei fondi perequativi. Nel testo Giarda sono utilizzati insieme per far fronte non solo alla minore capacità fiscale ma anche ai bisogni delle regioni più deboli. Io propendo per una soluzione che tenga distinti i ruoli dei due fondi assegnando a quello del comma 3 il ruolo di integrare le risorse delle Regioni con minore capacità fiscale al fine di consentir loro con tali risorse, insieme a quelle derivanti dalle entrate proprie e dalle compartecipazioni, "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Mi pare, in particolare che il complesso di tali fonti dovrebbe fornire a tutte le Regioni le risorse per consentire ai loro cittadini la fruizione dei "diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". In questo campo non mi

pare sostenibile la distinzione tra competenze concorrenti e residuali presente nel testo Giarda. Per gli altri interventi si può prevedere una certa distinzione che tenga anche conto dello sforzo fiscale di ciascuna delle Regioni beneficiarie del fondo (articolo 9, comma 1, lettera c), e comma 4 e articolo 10, comma 4).

h. Il fondo di cui all'articolo 119, comma 5 della Costituzione dovrebbe invece sostituire gli attuali fondi per le aree depresse aderendo alla lettera della formulazione.