

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma, 24 – 25 settembre 2009

Legge 42 del 5 maggio 2009

“Federalismo fiscale”: alcune riflessioni sulla sua attuazione

A cura di: Giampiera Usai (GR Toscana)

Legge 42 del 5 maggio 2009 “Federalismo fiscale”:alcune riflessioni sulla sua attuazione

E' una legge carica di molte aspettative da un lato e di alcuni timori da un altro lato.

Questa riflessione tratterà solo alcuni punti lasciando al collega Pugliese la riflessione più generale.

Partendo dall'art. 1 sull'ambito di intervento, la prima riflessione è che la sua dicitura racchiude tutti gli obiettivi:

assicurare l'autonomia di entrata e di spesa, garantire la solidarietà e la coesione sociale, responsabilizzare i vari livelli di governo, costituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale e prevedere interventi speciali e risorse aggiuntive per le aree con maggiore sottosviluppo.

Un altro elemento di grande interesse, anche se il dibattito fino ad ora fatto non gli ha assegnato il giusto rilievo, è la previsione di attribuire un proprio patrimonio a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni.

A questo proposito sembrerebbe legittimo pensare che diminuisca il patrimonio dell'Agenzia a favore delle istituzioni summenzionate che, oltre a maggiore autonomia di entrata e di spesa, vedrebbero accrescere il loro patrimonio da mettere a frutto.

Ci sono, quindi, tutti gli elementi per completare e forse fare decollare quella riforma del titolo V che ormai inizia ad essere adulta senza che abbia raggiunto la sua maturità espressiva e di azione – la cosiddetta “mancipazio”.

C'è un altro elemento ricco di potenzialità autonomistiche e di nuovi strumenti di sviluppo economico.

Esso è rappresentato dall'art. 2 lettera mm che individua forme **di fiscalità di sviluppo**, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate, aprendo così il varco e fornendo gli strumenti di quel percorso di fiscalità creativa di cui si parla tanto, ma che ha difficoltà a decollare.

Federalismo e fiscalità di sviluppo vengono strettamente correlati tra loro ed è il frutto della giurisprudenza della Corte di giustizia europea che, da prima nella sentenza del 2006 sul caso Azzorre e successivamente nel 2008 con la pronuncia sui Paesi Baschi, ha favorito questa possibilità riconoscendo la piena compatibilità – con il diritto comunitario – delle misure fiscali agevolative adottate da Enti territoriali interni diversi dallo Stato.

In stretto raccordo è la previsione dell'art. 16 lettera d) in merito a forme di fiscalità di vantaggio in relazione alle Regioni a statuto ordinario che possono individuare interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico.

Correlato è anche l'art. 27 comma 3° lettera c) che prevede per le Regioni a Statuto speciale la possibilità, attraverso proprie norme, di “individuare forme di fiscalità di sviluppo”.

Un nuovo capitolo quello delineato da questi articoli che è tutto da esplorare e che potrebbe essere foriero di una nuova stagione fiscale in cui molto è lasciato all'autodeterminazione ed all'autoresponsabilità delle Autonomie territoriali.

I presupposti per una svolta, anche decisiva, in ordine ad un paniere finanziario che è sempre dipeso dal livello centrale sono stati creati, resta da vedere quale attuazione sarà data.

Si propone ora qualche riflessione in ordine alle varie Commissioni e Comitati che la legge prevede e qualche valutazione su come questi possano funzionare in sinergia tra loro e non in sovrapposizione o addirittura in contraddizione.

Questa affermazione nasce da una correlata riflessione sull'impianto del ddl Camera 2555 "riforma della contabilità dello Stato" che - da un rapido sguardo - con molte sue norme sembra volere "imbrigliare" la riforma della legge 42/2009 e creare ulteriori Commissioni e Comitati più centralistici e centralizzanti.

Questa non sembra essere solo la riflessione di una persona che ha dato una lettura superficiale del provvedimento, ma è anche l'opinione del Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati che, sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione della legislazione vigente, auspica un complessivo coordinamento della proposta di legge con la legge 42/2009 ed in particolare:

- l'art. 1, comma 4 ddl sulla contabilità classifica le norme della legge ed i relativi decreti attuativi come principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica. Mentre l'art. 1 della legge 42/2009 qualifica le proprie norme come "**volte a stabilire in via esclusiva, i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica**". Quindi come principi o valgono i primi od i secondi, sicuramente è da rivedere l'affermazione contenuta nel provvedimento in itinere.

La delega di cui all'art. 2 ddl in tema di adeguamento dei sistemi contabili incide sui medesimi oggetti della delega di cui all'art. 2 della legge sul federalismo fiscale.

Singolare la correlazione tra articoli quasi il legislatore volesse innovare "in peius" ciò che normato nella legge 42.

L'art. 9 disciplina forme di coordinamento della finanza pubblica degli Enti territoriali, materia anche essa già normata dalla legge sul federalismo fiscale.

L'art. 10, comma 2, lettera e) e l'art. 11, comma 3 lettera i), infine, tendono a modificare l'art. 18 della suddetta legge.

Questi alcuni esempi su aspetti specifici e non di scarso rilievo che si uniscono alle riflessioni sul costituendo **Comitato per i principi contabili** che di venti membri solo sei sono rappresentativi delle Regioni e delle Autonomie locali.

Perplessità desta anche l'affermazione secondo la quale il coordinamento della finanza pubblica si realizza attraverso strumenti da individuare in sede di attuazione del federalismo fiscale, ma in coerenza con i principi del ddl C. 2555.

La legge 42/2009, all'art. 4, prevede invece la costituzione di una **Commissione tecnica paritetica** che ha - tra le altre l'attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e relazioni intergovernative.

Quindi ha molti punti in comune con la Commissione prevista dal ddl di riforma della contabilità e questo potrebbe generare sovrapposizioni come precedentemente affermato.

Ritornando alla legge 42/2009, particolarmente significativa è l'istituzione di una **Commissione parlamentare per i federalismo fiscale** in cui il Presidente viene indicato d'intesa tra i due rami del Parlamento.

Con questa nomina si ritiene costituita la Commissione che è composta di 15 Deputati e 15 Senatori. Nella prima seduta, la Commissione, nomina due vicepresidenti e due segretari -

presumibilmente uno per ogni ramo del Parlamento e tutti di connotazione politica. Questi costituiscono l'ufficio di Presidenza.

Contrariamente alle altre Commissioni bicamerali, la cui vita è normata dal regolamento del ramo parlamentare a cui appartiene il Presidente, questa Commissione approva un suo regolamento che norma l'attività ed il funzionamento della Commissione.

Le Regioni e le Autonomie hanno un canale di raccordo con la Commissione parlamentare attraverso l'istituzione di un **Comitato di rappresentanti delle Autonomie territoriali**.

Una prima riflessione potrebbe essere fatta sulla connotazione del suddetto Comitato sarà politica o tecnica?

Nella prima fattispecie il Comitato dovrebbe avere una sorta di equiordinazione con la Commissione e costituire una sorta di Commissione integrata con i rappresentanti del Parlamento.

Se questa fosse stata la volontà del legislatore forse sarebbe stata espressa più chiaramente, invece, come formulata sembrerebbe il supporto operativo della Commissione parlamentare a similitudine della Commissione paritetica di cui all'art.4 che è il supporto operativo della Conferenza permanente per il federalismo fiscale.

Un'ultima riflessione attiene al fatto che il Comitato si riunisce presso la Camera od il Senato, questa indicazione sembrerebbe più collegata alla provenienza del Presidente e cioè se Camera o Senato.

Sia la costituzione della Commissione parlamentare che del Comitato non sembrano legati ad emanazione di ulteriori provvedimenti, ma solo ad un Accordo politico e quindi potrebbero funzionare - da subito - sia per dare attuazione alla legge 42/2009, ma anche per vigilare che - a livello parlamentare - non si verificano sovrapposizioni di norme (ddl C. 2555) o vanificazioni della legge sul federalismo fiscale.

Questo potrebbe essere uno dei punti del regolamento, di cui la Commissione si deve dotare, e che normerà la sua attività.

Un riflessione merita infine l'art.5 che istituisce la **Conferenza permanente** come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica.

Di essa si sa che è costituita nell'ambito della Conferenza Unificata e ciò significa che non è la Conferenza Unificata, ma un organismo nuovo di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di Governo e delle Autonomie territoriali.

Ha una sua funzione ed attività indipendente della Conferenza Unificata ed ha anche una sua Segreteria autonoma che è rappresentata dalla Commissione paritetica di cui all'art. 4 legge 42/2009.

Il suo funzionamento e la sua costituzione sono demandati ad un apposito decreto e quindi non sembrerebbe di immediata operatività.

A questo proposito significativa sarà l'attività che porrà in essere che - in tema di federalismo fiscale - ne vedrà la competenza autonoma ed esclusiva rispetto ai lavori della Conferenza Stato-Regioni od Unificata.

Computer Simonetta File: Legge 42 del 5 maggio 2009 alcune riflessioni sulla sua attuazione.doc

