

SENATO DELLA REPUBBLICA, LUNEDÌ 10 NOVEMBRE 2008
AUDIZIONE COMMISSIONI CONGIUNTE I, V, VI

DDL 1117: DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE, IN ATTUAZIONE DELL'ART. 119 DELLA COSTITUZIONE

Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale rappresenta l'approdo di un impegnativo percorso di elaborazione di una parte fondamentale dell'architettura disegnata dal nuovo Titolo V della Costituzione. L' esame parlamentare offre l'opportunità di una approfondita riflessione sulle complesse problematiche costituzionali e istituzionali che si prospettano nel processo che l'approvazione del disegno di legge delega avvierà e, ove occorra, di un perfezionamento delle modalità di svolgimento previste per questo processo. Una riflessione cui le Assemblee legislative regionali intendono dare il proprio contributo in stretto rapporto con le Camere, come già si è cominciato a fare in occasione della presentazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea a Venezia il 10 ottobre u.s ed in occasione dell'audizione presso la Commissione Bicamerale per le questioni regionali del 23 ottobre ultimo scorso.

1. Come si legge nella relazione al disegno di legge ed in coerenza con quanto stabilito dall'articolo 119 della Costituzione, tra i presupposti del federalismo fiscale rientrano il principio di responsabilizzazione finanziaria delle Regioni e degli enti locali, quello della autonomia di entrata e di spesa ad essi garantita, quello della territorialità nell'attribuzione dei gettiti, insieme a quello del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e a quello della perequazione nei confronti delle realtà territoriali con minore capacità fiscale.

Si tratta di **principi e obiettivi che vanno tenuti insieme**, al fine di **garantire quell'unità sostanziale della Repubblica, di tutti i territori di cui essa è parte**, richiamata dagli articoli 5 e art. 120 della Costituzione anzitutto a tutela dei fondamentali diritti sociali e civili che debbono essere garantiti prescindendo dai confini stessi dei governi territoriali; contribuendo così alla salvaguardia dei principi fondamentali contenuti **nell'art. 3 della Costituzione**.

2. L'articolo 117 della Costituzione attribuisce non casualmente alla legge e più precisamente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato sia la competenza a definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (secondo comma, lett. m), sia la competenza nell'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, province e Città metropolitane (secondo comma, lett. p).

Le materie richiamate hanno un'estensione ampia, che deve essere altresì raccordata con la statuizione contenuta nell'articolo 119, comma 4, secondo cui le risorse tributarie derivate, quelle proprie, le compartecipazioni a tributi erariali e le risorse derivanti dalla perequazione debbono consentire a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di "finanziare integralmente" (tutte) "le funzioni pubbliche loro attribuite".

La riserva costituzionale di legge, per la sua funzione di garanzia degli assetti basilari civili, sociali, istituzionali della Repubblica assegna un ruolo cruciale alla funzione legislativa parlamentare, da esercitarsi con completezza anche in sede di definizione dei principi per la successiva legislazione delegata conseguente all'approvazione del disegno di legge in questione. **La definizione dei livelli delle prestazioni essenziali, quella delle funzioni fondamentali e il regime di finanziamento del sistema delle autonomie nel suo complesso avranno un'incidenza diretta sull'esercizio delle competenze dell'altro livello istituzionale dotato di potestà legislativa, quello regionale: viene così chiamata in causa anche la funzione delle assemblee legislative regionali.**

Occorre pertanto una specifica riflessione in relazione ai meccanismi e alle sedi di raccordo che la legge di delega individua ai fini dello svolgimento delle fasi successive del processo, per più profili decisive nello sciogliere molti dei nodi lasciati aperti dai principi e criteri direttivi: gli articoli 3 e 4 del disegno di legge 1117 limitano, infatti, ai soli esecutivi dei livelli istituzionali la composizione dei due organi – la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica – chiamati a svolgere rispettivamente un ruolo di condivisione delle basi informative e di supporto nella definizione dei decreti legislativi l'uno, le funzioni di indirizzo e di proposta riguardo alla determinazione delle opzioni principali in materia di finanza pubblica l'altro.

L'attuazione del federalismo fiscale **non può essere affidata esclusivamente ad organismi di coordinamento e concertazione di natura amministrativa e tecnico-contabile**, ubicati l'uno presso il Ministero dell'economia e l'altro presso la Conferenza unificata, e quindi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, visto che dalle decisioni che verranno assunte in tali sedi dipende l'effettiva realizzazione dei **diritti di cittadinanza** nelle varie parti del territorio nazionale e la misura del concorso che i cittadini saranno chiamati a dare nell'adempimento dei loro doveri tributari. **Si avverte perciò la necessità di individuare un "luogo" costituzionale dove il monitoraggio e le decisioni relative al coordinamento della finanza pubblica siano adottate e assunte in "manutenzione permanente"**, in modo da rendere possibile attivare meccanismi di controllo delle responsabilità proprie di ciascun livello territoriale coinvolto, nei quali irrinunciabile appare il ruolo delle assemblee elettive.

- 3. Un'attenzione particolare dovrebbe essere posta anche sulla possibile evoluzione che il disegno di legge 1117 sembra delineare in ordine al ruolo delle diverse componenti della Repubblica, poste dall'articolo 114 della Costituzione in posizione di equiordinazione.** In particolare la definizione delle funzioni fondamentali delle autonomie locali infraregionali, che necessariamente si accompagnerà a quella del relativo sistema di finanziamento, dovrà essere ispirata a razionalizzare gli ambiti di competenza di ciascuna istituzione territoriale e ad evitare disarmonie e persino conflittualità derivanti dal sovrapporsi o duplicarsi di funzioni e livelli istituzionali (si pensi per

esempio alla necessità di orientare in modo accurato il ruolo in divenire delle “città metropolitane”): si risponderà così alla finalità di semplificazione e di efficacia dell’azione dei pubblici poteri.

Anche in tal caso è chiamato in causa, sia pure con una funzione diversa da quella attribuita esclusivamente allo Stato dall’articolo 117, comma secondo, lettere m) e p), l’esercizio della potestà legislativa regionale, concorrente o esclusiva. E anche a tal proposito non si può non richiamare l’esigenza di un pieno e fattivo coinvolgimento, nella definizione di tali questioni, dei livelli territoriali in tutte le loro componenti istituzionali, incluse quelle rappresentative delle minoranze: evidentemente, l’esigenza sottesa all’articolo 114 della Costituzione, nell’evocare il coinvolgimento paritario dei soggetti costitutivi della Repubblica, non può ritenersi pienamente soddisfatta mediante un coinvolgimento esclusivo degli Esecutivi.

4. **In particolare per il ruolo delle Assemblee legislative** nella prospettiva dell’attuazione dell’art. 119 della Costituzione si sottolineano alcune questioni: **l’autonomia finanziaria delle Regioni; la revisione delle leggi di bilancio** e la loro armonizzazione; la determinazione di **procedure idonee ad assicurare trasparenza e responsabilità; la revisione, in coerenza con** l’art. 114 della Costituzione, della **legge di contabilità pubblica**.
5. Occorre individuare delle **fonti di conoscenza dei flussi di finanza pubblica** coerenti e omogenee tra i livelli territoriali, al fine di garantire la effettiva comparabilità e aggregabilità dei dati: ciò significa porre in essere una strumentazione informativa idonea a consentire l’autonoma valutazione da parte dei diversi soggetti istituzionali, politici e territoriali dell’insieme dei dati sui cui si fonda il funzionamento del sistema. Si ritiene indispensabile, anche al fine di determinare in modo concorsuale le grandezze finanziarie per il concorso al patto di stabilità interno, un approccio maggiormente cooperativo, analogo a quello utilizzato nei paesi a più avanzato stato di decentramento.
6. **Si rende necessario il consolidamento delle sedi interistituzionali di coordinamento, in attesa della riforma costituzionale, anche a livello parlamentare.** Va con forza ribadita la necessità di **integrare la Commissione bicamerale per le questioni regionali** con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali così come indicato dall’art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001. In assenza di tale sede, le assemblee elettive sia statali, sia regionali non possono che giocare un ruolo meramente ratificatorio di scelte assunte altrove.

A questo riguardo l’integrazione della commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti del sistema delle autonomie, eletti dalle Assemblee legislative regionali e in rappresentanza degli enti locali, dai Consigli delle autonomie locali (Cal), consentirebbe al Parlamento e alle Autonomie, in tutte le loro componenti,

di confrontarsi sul merito dei decreti attuativi con maggior celerità, efficacia e trasparenza (sia a regime sia nella lunga e assai delicata fase transitoria delineata nella legge di delega).

7. Si ritiene necessario un rafforzamento del Coordinamento delle Assemblee legislative regionali con il Parlamento al fine della costituzione di una sede permanente di cooperazione sui temi della finanza pubblica; anche costituendo un coordinamento di organismi specializzati sulla materia, sin dalla fase di predisposizione da parte del Governo dei decreti legislativi delegati in attuazione del ddl 1117. Richiamando, così, la permanente esigenza di completare la riforma costituzionale con la **Camera delle autonomie**.
8. Al fine di valutare i meccanismi di finanziamento attuali e le modalità della loro evoluzione nel quadro del nuovo sistema di coordinamento della finanza pubblica e di federalismo fiscale, è necessario un forte investimento nello sviluppo delle funzioni di **controllo delle Assemblee**. Le Assemblee elettive, se intendono svolgere un ruolo più incisivo in seno ai sistemi di governo locale, devono attrezzarsi al loro interno per ricevere ed elaborare informazioni complesse al fine di capire cosa è accaduto in seguito all'approvazione di una legge regionale; di apprendere se le soluzioni adottate si sono dimostrate utili a risolvere il problema collettivo che ha motivato l'intervento della Regione; infine di giungere pienamente informati al confronto con l'Esecutivo e gli altri attori istituzionali e non, presenti sul territorio regionale. Occorre pensare, ove possibile, ad una connessione tra grandi leggi volte a disegnare l'assetto di *governance* dei diversi ambiti delle politiche regionali e le previsioni regolamentari interne, allo scopo di procedimentalizzare il ruolo delle Assemblee legislative. Va perseguita l'integrazione delle funzioni di controllo con le altre funzioni; la previsione di flussi informativi dall'Esecutivo all'Assemblea sui quali aprire procedure di controllo ed eventualmente di indirizzo, in modo da rendere pienamente operativo l'utilizzo di "clausole valutative". Non è un caso che molti Statuti regionali di recente approvazione citino proprio la valutazione delle politiche tra le principali funzioni dell'Assemblea (analogamente a quel che fa ora, con riferimento al **Parlamento nazionale, l'art. 24 della Costituzione francese, come rivista nel luglio 2008: "il Parlamento vota le leggi. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche"**); o che numerose leggi contengano delle "**clausole valutative**" che rinviano a successive attività di controllo sull'attuazione e di valutazione degli effetti delle politiche stesse.
9. **A livello regionale, va procedimentalizzato il rapporto dell'Assemblea legislativa con il sistema delle autonomie locali**. Si ritiene necessario, alla luce dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, una disciplina che tenga conto del ragionevole equilibrio tra le esigenze di *governance* tra la Regione e le autonomie locali e quelle di governabilità proprie degli organi della Regione.