

“Federalismo fiscale” e collaborazione debole nell’attuazione dell’art. 119 della Costituzione

di Fabrizia Covino,

ricercatore confermato di

Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia della Sapienza

1. Ad un anno dall’approvazione della legge 5 maggio 2009 n. 42, recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” sono intervenute tre novità normative rilevanti, quali l’approvazione del regolamento della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, l’adozione dello schema di decreto legislativo sull’attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un loro patrimonio (c.d. federalismo demaniale) e, nel frattempo, la legge 196/2009 sulla riforma della contabilità e finanza pubblica.

È opportuno oggi, alla luce di queste novità normative, compiere alcune riflessioni sullo stato di attuazione dell’art. 119 Cost., che costituisce uno dei nodi fondamentali nel processo di valorizzazione del principio autonomistico delineato dal Titolo V della Costituzione. L’aspetto delle relazioni intergovernative finanziarie su cui giova soffermarsi in questa sede attiene particolarmente agli elementi procedurali previsti per la definizione dei decreti legislativi e alla loro corrispondenza ai principi collaborativi delineati dalla legge n. 42. La cronaca delle suddette novità normative consente, tra l’altro, di verificare il rendimento del modello cooperativo espresso dal Titolo V e dall’art. 119 Cost., alla cui attuazione la legge in questione è dichiaratamente rivolta.

Il 13 aprile 2010 la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale ha approvato il proprio regolamento ai sensi dell’art. 3, comma 2, della legge n. 42. L’approvazione del regolamento della Commissione consente l’avvio dei lavori dell’organo chiamato ad esprimere pareri sugli schemi di decreto legislativo presentati dal Governo in attuazione del c.d. “federalismo fiscale” (art. 3, legge n. 42). In ordine cronologico, il primo schema di d. lgs. su cui la Commissione dovrà pronunciarsi riguarda il c.d. federalismo demaniale, in attuazione dell’art. 19 della legge.

L’istituzione di un’apposita Commissione parlamentare bicamerale con funzioni consultive sugli schemi di decreto legislativo in materia di “federalismo fiscale” rappresenta un profilo di forte valorizzazione dell’apporto parlamentare nel procedimento di delegazione. La previsione di una Commissione *ad hoc* è frutto delle istanze fatte valere dall’opposizione parlamentare nel dibattito che ha condotto all’approvazione della legge n. 42 ed è volta a mantenere viva la dialettica con il Governo, responsabile dell’adozione dei decreti, e dell’altra parte interessata, rappresentata dal sistema delle autonomie, rispetto alle quali, ai sensi dell’art. 2, comma 5, “il Governo assicura piena collaborazione”.

La Commissione parlamentare per il federalismo fiscale si inserisce in una rete di organismi misti paritetici definiti dalla legge n. 42, che concorrono alla determinazione dei decreti legislativi attuativi della legge stessa. Si tratta di una modalità di procedimentalizzazione del principio di leale collaborazione verticale in

materia finanziaria, in linea con una tendenza propria del nostro regionalismo a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso – avallata anche dal giudice costituzionale (cfr. a titolo esemplificativo sentt. 231/2005, 270/2005, 133/2006 sul riparto delle competenze e impiego delle risorse) – e peraltro comune alle forme di Stato composte contemporanee.

La Commissione è coadiuvata da un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, previsto all'art. 3, quarto comma della legge n. 42 - al fine di assicurare adeguate funzioni di raccordo - formato da dodici soggetti nominati dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata, con il compito di fornire pareri e di svolgere audizioni qualora la Commissione lo richieda.

Nella rete degli organismi collaborativi va ricondotta anche la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dall'art. 4 della legge che coadiuva l'esecutivo nella predisposizione degli schemi di decreti legislativi. Istituita con DPCM del 3 luglio 2009 presso il Ministero dell'economia e delle finanze, è composta da quindici rappresentanti tecnici dello Stato, vale a dire dei ministeri competenti alla predisposizione degli schemi dei decreti delegati, e da quindici rappresentati tecnici delle autonomie territoriali. Essa esercita funzioni consultive e costituisce la "sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie", ex art. 4, comma 2, della legge. Infine l'art. 5 della legge n. 42 istituisce la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito della Conferenza unificata, composta da rappresentati dei diversi livelli di governo, quale "organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica".

2

2. La collaborazione organica in materia di finanza degli enti territoriali, prevista dalla legge n. 42, richiama alcune esperienze del diritto comparato in cui sono parimenti previsti organismi a composizione mista, come nei casi spagnolo (Consiglio di politica fiscale e finanziaria) e tedesco (Consiglio di pianificazione finanziaria) per la definizione delle politiche di finanza territoriale e di bilancio. Nell'ordinamento spagnolo, in particolare, il Consiglio ha funzione deliberativa, giungendo a predisporre l'accordo quinquennale sul sistema di finanziamento delle Comunità autonome, sulla cui base viene approvata la legge organica di riferimento (LOFCA), mentre, nell'ordinamento tedesco, l'organo ha funzioni consultive, inserendosi comunque in un assetto collaborativo definito a livello costituzionale e segnato dalla presenza del Senato federale (*Bundesrat*) che presiede a tutte le decisioni in materia finanziaria che interessano i *Länder*.

Alla luce di queste considerazioni, il contesto in cui si definisce la collaborazione finanziaria nell'ordinamento italiano presenta alcuni nodi problematici.

Innanzitutto va segnalato il ruolo della Commissione parlamentare che è, in primo luogo, un organismo a termine che esaurisce il suo mandato una volta che si sia completata la fase transitoria prevista dalla legge (art. 3, comma 7). Essa inoltre non rappresenta la sede privilegiata del confronto tra i portatori dei vari interessi in gioco, vale a dire Governo e autonomie territoriali. Questa sede si colloca al di fuori del Parlamento ed è individuabile nella Conferenza unificata che deve elaborare un'intesa con il Governo per l'adozione degli schemi di decreto legislativo.

Stando al procedimento di adozione dei decreti legislativi, infatti, l'art. 2, comma 3, prevede che gli schemi di decreto, adottati su proposta dei Ministri competenti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, siano trasmessi alle Camere corredati dalle rispettive relazioni tecniche, affinché su di essi sia espresso il parere della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, di cui all'art. 3 della legge n. 42, nonché delle Commissioni competenti (Commissioni bilancio di Camera e Senato) entro sessanta giorni dalla trasmissione. In assenza di intesa con la Conferenza unificata, decorsi trenta giorni, il Consiglio dei Ministri può deliberare trasmettendo una relazione alle Camere che dia conto del mancato raggiungimento dell'intesa, secondo quanto prescritto dall'art. 3 del d. lgs. n. 281/1997.

L'art. 2, comma 4, della legge n. 42 prevede che, ove il Governo non intenda conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari favorevoli all'intesa, questi trasmetta nuovamente – con una procedura inedita sul piano della delegazione legislativa – i testi alle Camere rendendo comunicazione davanti a ciascuna di esse. E' in ogni caso stabilito che, decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti vengano comunque adottati in via definitiva dal Governo.

Il procedimento descritto dimostra che il Parlamento, per il tramite della Commissione, detiene un ruolo consultivo, di supporto al Governo, mentre la dialettica concreta coinvolge prioritariamente esecutivo e autonomie territoriali attraverso la Conferenza unificata. A ben guardare, però, anche il ruolo della Conferenza in questione appare marginale e ciò è dovuto al carattere debole dell'intesa prevista sugli schemi di decreto: l'unica garanzia è che il Governo debba riferire alle Camere sulle ragioni della mancata intesa o qualora intenda discostarsi dall'intesa conseguita.

In assenza degli istituti cooperativi tipici degli ordinamenti a tradizione federale, tra cui spicca l'esistenza di una seconda camera rappresentativa degli enti territoriali, il ricorso alla decretazione delegata nelle relazioni intergovernative finanziarie configura una collaborazione interistituzionale di stampo accentrato poiché, come si è evidenziato, il livello territoriale ha una ridotta capacità negoziale, in quanto il Governo detiene l'ultima parola su un atto rientrante completamente nella sua sfera di competenza.

Bisogna inoltre segnalare che la complessità del modello collaborativo definito dalla legge n. 42 per la determinazione degli schemi dei decreti delegati è dovuta proprio alla scelta di dare attuazione al "federalismo fiscale" attraverso la delega legislativa, anziché con legge ordinaria.

Il ricorso alla delega legislativa si colloca nell'ambito di un filone di interventi normativi che vede l'impiego della fonte delegata in maniera sistematica a partire dall'XI legislatura, quale strumento preferenziale in mano ai governi, nell'ambito delle politiche di contenimento dei disavanzi pubblici eccessivi e, più in generale, nelle relazioni finanziarie tra centro e periferia (c.d. deleghe 'emergenziali'). Lungi dal configurarsi quale strumento utile a disciplinare settori particolarmente delicati, dotati di complessità tecnica tale da far propendere per un intervento governativo e non esclusivamente parlamentare, le ragioni del frequente impiego della delegazione legislativa nelle relazioni intergovernative finanziarie sono riconducibili, come evidenziato dalla dottrina, nelle qualità intrinseche della legislazione delegata, quale strumento di semplificazione dei processi decisionali in un contesto di fluidità di rapporti tra esecutivo e Parlamento, svelando la natura eminentemente politica di questa scelta.

Lo schema collaborativo avrebbe operato diversamente ove si fosse applicata la procedura di cui all'art. 11, della l. cost. 3/2001, come è stato sostenuto in dottrina, recuperando una sede naturalmente idonea ad esaminare le questioni riguardanti l'art. 119 Cost., data dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dei rappresentanti delle autonomie. L'intervento della Commissione avrebbe ricondotto alla sede parlamentare la disciplina della materia assicurando, al contempo, una maggiore linearità nelle procedure.

3. Una riflessione ulteriore sulla natura della collaborazione intergovernativa in materia finanziaria è stimolata anche dall'analisi dello schema di d. lgs. sull'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio, trasmesso al Senato il 18 marzo 2010. Senza potersi soffermare sugli aspetti contenutistici dell'atto, è opportuno in questa sede considerare la modalità di adozione dello schema. Esso, per motivi di tempo, non ha potuto beneficiare dell'intesa tra la Conferenza unificata e il Governo, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 42. Ciononostante, come si legge nella relazione tecnica al Parlamento allegata allo schema, "Il Ministro per la semplificazione amministrativa [...] ha ritenuto opportuno sottoporre lo schema di decreto legislativo in oggetto all'esame della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali". La vicenda appare emblematica di quanto (oltre che debole) sia "elastica" la collaborazione sottesa alla legge n. 42 in ordine alla titolarità del rapporto. A tacer d'altro, bisogna infatti segnalare che la Stato-Città è priva della componente regionale, diversamente dalla Conferenza unificata che accanto alla componente locale contiene anche la rappresentanza regionale mediante la Conferenza Stato-Regioni (art. 8, primo comma, d. lgs. 281/1997). Il parere allo schema di d. lgs. sul c.d. federalismo demaniale è stato fornito, così, senza il concorso dell'ente regionale e questo aspetto deve far riflettere in un contesto istituzionale che tende verso la "federalizzazione" dell'ordinamento, in cui la regione dovrebbe essere il livello di riferimento nei processi decisionali riguardanti il sistema delle autonomie.

4

La previsione di una collaborazione c.d. 'debole' nella legge n. 42 rappresenta, a ben guardare, un elemento caratterizzante interamente le relazioni intergovernative finanziarie. Ciò è dimostrato anche quando, dall'analisi sulla legge n. 42 si passi all'esame della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, che si intreccia con le disposizioni della legge sul "federalismo fiscale" e che risulta essenziale alla comprensione dell'effettivo modello di relazioni finanziarie centro – periferia esistente nel nostro ordinamento.

La legge n. 196, pur razionalizzando i documenti di programmazione finanziaria, rendendone più trasparenti i contenuti e favorendo un controllo parlamentare più consapevole, conserva un'impostazione accentrata sul piano procedurale e presta solo parziale attenzione ai meccanismi di collaborazione interistituzionale.

La procedura di bilancio e la nuova Decisione di finanza pubblica (art. 10, legge n. 196) restano di appannaggio del circuito Governo – Parlamento, mentre l'ordinamento territoriale viene coinvolto attraverso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge n. 42, chiamata ad esprimere un parere sulle linee guida per la definizione degli obiettivi finanziari programmatici,

entro il 10 settembre di ogni anno. La disposizione è caratterizzata da un margine di incertezza in ordine all'effettiva cooperazione che potrà derivarne, in un contesto in cui non risultano ancora chiari la struttura della Conferenza, il suo collegamento con le assemblee elettive territoriali, la natura e l'efficacia del parere che deve esprimere.

In altre parole, si corre il rischio, come è stato sottolineato, che in assenza di procedure maggiormente collaborative tra i livelli di governo ai fini dell'elaborazione del bilancio annuale dello Stato si sia persa un'occasione per configurare "una legge di contabilità della Repubblica", necessaria in un contesto autonomistico, per il delicato e osmotico legame esistente tra finanza centrale e finanza locale. Una previsione normativa in tal senso, avrebbe avuto, tra l'altro, il pregio di arginare il contenzioso annuale esistente tra Stato e regioni davanti al giudice costituzionale, in ordine alle determinazioni delle leggi finanziarie (cfr. ad es. sentt. 74/2009 e 107/2009).

In definitiva, il carattere 'debole' della collaborazione interistituzionale in materia finanziaria che qui si è più volte richiamato, rappresenta una modalità di rapporti che connota l'intero assetto centro – periferia.

Il medesimo schema, che prevede la possibilità per il Governo di discostarsi dai pareri forniti di volta in volta dalle Commissioni parlamentari competenti e dal sistema delle Conferenze, è utilizzato, infatti, anche di recente nel d.d.l. di delega al Governo, tra l'altro, ad adottare decreti legislativi per il conferimento a regioni ed enti locali di funzioni amministrative in materie di competenza esclusiva statale (AC 3118, c.d. Carta delle autonomie locali).

Si potrebbe obiettare a tal proposito che, trattandosi di esercizio di funzione amministrativa su materie la cui titolarità ricade interamente in capo allo Stato, la previsione di un'intesa 'debole' rappresenti il meccanismo cooperativo idoneo a preservare la volontà dello Stato nell'esercizio della delega. Ma il punto che si vuole qui evidenziare investe una prospettiva più ampia che coinvolge le relazioni intergovernative nel loro complesso.

La possibilità per il Governo di discostarsi sistematicamente dalle intese, dando conto alle Camere delle motivazioni della scelta, delinea un modello di collaborazione intergovernativa di natura opzionale e non vincolante che svantaggia il livello di governo territoriale. Esso, infatti, in assenza di istituti cooperativi previsti in Costituzione non contribuisce effettivamente al procedimento di formazione della volontà dello Stato.

In altri termini, l'applicazione di questo modello di cooperazione intergovernativa nella definizione della volontà dello Stato su materie di interesse della periferia, sfuma la dialettica tra i portatori dei vari interessi in gioco, collocando gli interessi stessi su piani differenti e facendo valere in ultima istanza la posizione statale. Simile modello connota le relazioni intergovernative secondo una visione ancora fortemente accentrata che si riflette sulla forma di Stato.