

Insediamiento della Commissione tecnica paritetica

Prof. Luca Antonini

Presidente

L'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale ha segnato una tappa fondamentale nella nostra vita istituzionale e politica del nostro Paese.

L'avvio del federalismo fiscale costituisce, infatti, un'esigenza che è stata più volte evidenziata anche dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale (fin dalla sent. n. 370 del 2003: “*appare evidente che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione*”): la posta in gioco nell'attuazione del federalismo fiscale è la vera riforma dello Stato in base al principio di responsabilità (Così BERTOLISSI, *Audizione presso le Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato*, Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale, che in relazione al testo del disegno di legge ha lucidamente precisato: “A memoria, questa è la prima volta che un testo normativo, di attuazione in via diretta della legge fondamentale, pone al centro del suo articolato in modo così netto il principio di responsabilità, il quale è tutt'altro che vago nelle sue premesse e nelle sue implicazioni di sistema”).

Il motivo merita di essere chiarito. In Italia si è realizzata un'anomalia strutturale: il cantiere federalista è stato avviato solo a metà, sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini) e di quelle legislative (riforma costituzionale del Titolo V), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, affossato in un modello di sostanziale “finanza derivata”. Per effetto di quest'asimmetria la spesa pubblica (escluse pensioni e interessi) si distribuisce ormai a metà tra il comparto Stato e quello Regioni/Enti locali, ma quest'ultimo ha una responsabilità impositiva inferiore al 18%.

Si è realizzata quindi una forte dissociazione della responsabilità impositiva da quella di spesa. Si è interrotto il centralismo, ma non si è creato il federalismo. Da questo punto di vista la situazione italiana è assimilabile a quella della Spagna negli anni '80, quando con la nuova Costituzione si sono dati maggiori poteri legislativi e amministrativi alle Comunità Autonome, ma non si è data loro responsabilità impositiva; questa dissociazione tra *spending power* e imposizione fece esplodere i conti pubblici. E' chiaro: il processo federalista avviato con la costituzione post franchista del 1978 aveva generato una situazione anomala dove lo Stato non si ridimensionava e le realtà sub statali non si responsabilizzavano. Il rimedio è stato il federalismo fiscale, da lì a breve avviato con decisione.

Mantenere un modello di sostanziale “finanza derivata” in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea infatti gravi confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici e, inoltre, favorisce la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione.

Le possibilità di rimediare a questa situazione e riportare l'Italia sulla strada - ineludibile - della trasparenza e dell'efficienza non sono né semplici, né immediate. E' dunque un elemento di grande rilievo che la legge delega sul federalismo fiscale abbia assunto il carattere bipartisan di riforma condivisa.

E' utile ripercorrere la strada che ha portato a questo importante risultato. Nella sua base iniziale il testo aveva non solo recuperato molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo e anche parti del d.d.l. Prodi, di cui riprendeva le soluzioni in tema di perequazione, ma aveva altresì semplificato il quadro dagli eccessi di statalismo, valorizzando invece i principi di responsabilità, di autonomia e di sussidiarietà. Nei passi successivi è stato decisivo il confronto con Regioni ed Enti locali, che ha portato al risultato dell'approvazione unanime del testo da parte della Conferenza Unificata (ottobre 2008). Si è trattato di un risultato inedito rispetto a tutti i precedenti tentativi sul federalismo fiscale e che ha anche condotto a un accordo, ai fini del finanziamento, sulla difficile questione della definizione delle funzioni fondamentali. Nel complesso si è realizzata una convergenza decisiva per il successo della riforma, perché i soggetti regionali e locali che sono stati coinvolti, avendo assentito, sono ora corresponsabili del processo di attuazione. Quando le riforme sul federalismo fiscale non raggiungono questi alti livelli di consenso, il rischio (*rectius*: la certezza) d'incidenti o blocchi in fase di attuazione è inevitabile, come insegna la storia del d. lgs. 56/2000 sulla finanza regionale.

Nel caso di questa riforma sul federalismo fiscale, invece, anche nella successiva fase parlamentare si è sviluppato un dialogo costruttivo con l'opposizione e il risultato finale dell'approvazione sia alla Camera che al Senato con un'ampia maggioranza è stata una prova di grande maturità del sistema politico italiano.

Questo consenso bipartisan sulla legge è ora una responsabilità per la nostra Commissione che è incaricata di guidare la fase di attuazione della legge.

Si tratta di un percorso complicato, per nulla facile, perché i principi direttivi sono molti, le procedure sono complesse e i tempi sono stretti. Il traguardo però è decisamente auspicabile, per quanto sopra detto.

E' quindi una grande responsabilità quella che siamo chiamati ad assumere di fronte al Paese.

Concludo con una citazione di Gianfranco Miglio, tratta da *L'asino di Buridano*, Vicenza, 1999, p. 71, dove indagava sul "perché tante chiacchiere sul federalismo (che è per sua natura un sistema virtuoso) non trovano corrispondenza nella effettiva predisposizione al cambiamento".

L'augurio è che questo pessimismo possa essere smentito dal senso di responsabilità che sono certo che non mancherà nei lavori di questa nostra Commissione.

Dopo questa premessa, entro più nell'operativo e passo a ricordare il compito di questa Commissione ai sensi della legge n. 42 del 2009:

“Art. 4.

(Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «Commissione», formata da trenta componenti e composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione. Partecipano alle riunioni della Commissione un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti, nonché un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari.

3. La Commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.

4. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza di cui all'articolo 5 a decorrere dall'istituzione di quest'ultima. Trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse, e ai Consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di ciascuno di essi.”

Tempistica. “Art.2 :

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28

agosto 1997, n. 281, sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all'articolo 3 e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro sessanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta.

4. Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorso trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

5. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali.

6. Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e reca i principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui al comma 2, lettera *b*). Un altro decreto legislativo, da adottare entro il termine previsto al comma 1 del presente articolo, contiene la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'articolo 20. Contestualmente all'adozione del primo schema di decreto legislativo, il Governo trasmette alle Camere, in allegato a tale schema, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed 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.

7. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con la procedura di cui ai commi 3 e 4'.

Nello specifico dei nostri lavori, faccio presente subito una difficoltà con la quale dobbiamo confrontarci.

Mi è stata evidenziata in molti colloqui avuti in questo periodo, sia con accademici di scienza delle finanze che con tecnici: il problema della mancanza di una cd. “lingua di contatto” riguardo ai dati contabili, che rende praticamente impossibile avere elementi certi a disposizione.

Massimo Bordignon l’ha lucidamente evidenziato in un articolo uscito su La voce.info: “la complessità della legge non è l’unica difficoltà con cui si confronterà il governo. L’attuazione della delega presuppone l’esistenza di informazioni dettagliate e precise sul mondo dei governi locali, i loro sistemi tributari, la struttura e la composizione della loro spesa e così via. Tuttavia, le informazioni disponibili e il livello di trasparenza dei bilanci locali sono lontanissimi da quello che sarebbe necessario per effettuare i conti con precisione ... Le regioni applicano una sorta di “federalismo contabile”, allocando in modo difforme le stesse poste, a partire dalle entrate; e che infine i bilanci di comuni e province sono largamente privi di significato, per l’ampia “esternalizzazione” di funzioni pubbliche fuori bilancio ad agenzie e società formalmente private ma sotto il controllo pubblico, in larga misura una conseguenza dei patti di stabilità interna. Un’operazione di pulizia e di consolidamento dei bilanci di regioni e altri enti locali è assolutamente necessaria se si vuole davvero riportare su basi più razionali la finanza locale. Né la situazione è migliore per quello che riguarda le informazioni relative all’allocazione di spese ed entrate nei vari territori da parte dei vari enti appartenenti al settore pubblico. Negli ultimi anni, non c’è ufficio studi o partito politico che non si sia diletta nella predisposizione di stime relative alla distribuzione territoriale delle risorse e agli effetti che su questa avrebbe il federalismo fiscale”.

E un conto – aggiungo io – è elaborare degli studi, un conto è attuare il federalismo fiscale .

Da questo punto di vista credo che sia assolutamente necessario riprendere il lavoro portato avanti in modo condiviso con Regioni ed Enti locali dal gruppo di lavoro "Bilanci delle regioni e degli enti locali", già costituito nella fase di approvazione parlamentare della legge.

La legge n. 42 del 2009 chiede, infatti, di licenziare lo schema del primo decreto con tempi molto stretti e assieme a questo richiede la presentazione della duplice relazione sul quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e sulle 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.

Con questa duplice relazione la Commissione dovrebbe fornire al Governo i dati quantitativi condivisi “delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie”. Di fatto, per rispettare la tempistica indicata, tutto questo dovrebbe essere pronto per dicembre.

I tempi d'insediamento della Commissione, per vari motivi legati anche a ritardi nelle procedure di designazione, si sono prolungati rispetto a quanto previsto, seppure in via ordinatoria, dalla legge (inizio dell'attività della Commissione entro il 20 giugno).

Considerato che l'attività della Commissione parte solo oggi, considerata la difficoltà sopra ricordata della mancanza di una lingua di contatto sulla informazioni finanziarie, e considerato che è compito di questa Commissione promuovere "la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva", sottopongo alla vostra attenzione la necessità di richiedere al Governo la approvazione con il primo strumento legislativo utile di una norma diretta a stabilire una codifica unitaria dei dati ai fini informativi. Nello stesso senso occorre anche che sia dilazionato il termine per la presentazione della relazione, perché questa potrà essere predisposta solo dal momento in cui vengono a esistenza strumenti conoscitivi adeguati, risultando illogico pretenderla nella situazione attuale in cui si verte in una mancanza dello strumento ad essa pregiudiziale.

Peraltro, sebbene la Costituzione ai sensi dell'art.117, II comma, lett. r) assegni la competenza in via esclusiva allo Stato la competenza sulla materia "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", la sede di questa Commissione può essere utilizzata per promuovere una condivisione della proposta normativa, che è necessaria ai lavori di questa Commissione, ed è utile non solo allo Stato, ma anche alle Regioni e agli enti locali, consentendo una maggiore trasparenza dei conti pubblici che deve costituire patrimonio comune.

Inoltre, questo lavoro potrà essere poi funzionale all'elaborazione dei principi di armonizzazione dei bilanci ai sensi dell'art. 117 Cost., III comma, sui quali questa Commissione è destinata ad avere voce in capitolo, perché la legge n. 42 del 2009 prevede che il primo decreto legislativo da adottare abbia proprio questo oggetto.

Da ultimo, faccio presente la necessità di stabilire la disciplina procedurale dei nostri lavori e la istituzione del Consiglio di Presidenza, ai sensi del decreto del 3 luglio 2009. Faccio anche presente la possibilità sempre prevista dal decreto attuativo di istituire dei gruppi di lavoro, che a mio parere sarà bene vengano costituiti in relazione sia agli aspetti più problematici, sia in relazione ai singoli decreti legislativi che dovranno essere adottati.

Auguro un buon lavoro a tutti.

Roma, 29.09.09

Il Presidente

Prof. Luca Antonini