

Il punto sul federalismo fiscale municipale

■ GIROLAMO IELO
Esperto finanza locale

Affrontiamo la questione sotto due diverse ottiche: l'aspetto procedurale e l'aspetto politico istituzionale.

L'aspetto procedurale

La legge 5 maggio 2009, n. 42 ha dato "delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". In particolare il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni. A questo fine è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale con lo scopo di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi. Inoltre è istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (nota come Commissione bicamerale), che dovrà esprimere i pareri sugli schemi dei decreti legislativi.

Per quanto riguarda la procedura l'art. 2, commi 3 e 4, della legge n. 42 dispone che i decreti legislativi 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. Decorso il termine per l'espressione dei pareri innanzi visti, 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. Tre decreti legislativi (ad esempio quello sul federalismo demaniale) sono già stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. La Commissione bicamerale è stata chiamata, in data 3 febbraio 2011, ad esprimere il proprio parere sul decreto legislativo riguardante il federalismo fiscale municipale. In sede di votazione c'è stata parità: 15 voti a favore e 15 voti contrari. In virtù di questa votazione il Consiglio dei Ministri, nella stessa data, ha approvato in via definitiva il testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale.

Il Capo dello Stato, con una lettera del 4 febbraio 2011 ha comunicato al Presidente del Consiglio di non poter ricevere, a garanzia della legittimità di un provvedimento di così grande rilevanza, il decreto approvato dal Governo. Ad avviso del Capo dello Stato non sussistono le condizioni per procedere alla richiesta emanazione, non essendosi con tutta evidenza perfezionato il procedimento per l'esercizio della delega previsto dall'art. 2, commi 3 e 4, della legge n. 42 del 2009. Pertanto, il Capo dello Stato è costretto a non ricevere il decreto approvato dal Governo, a garanzia della legittimità di un provvedimento di così grande rilevanza. Risulta, continua il Capo dello Stato, che il testo è diverso da quello originariamente approvato dal Governo e trasmesso alla Conferenza unificata e alle Camere ai sensi e per gli effetti delle disposizioni richiamate ed è identico alla proposta di parere favorevole condizionato formulata dal Presidente della Commissione bicamerale: proposta che è stata respinta dalla stessa Commissione ai sensi delle norme stabilite dai Regolamenti parlamentari allorché su di una proposta si registri



parità di voti e dello stesso art. 7, comma 1, del Regolamento interno della Commissione bicamerale. Né tale pronunciamento può evidentemente assimilarsi ad una mancanza di parere. Su quel testo la Commissione bilancio della Camera ha successivamente deliberato all'unanimità di non esprimersi proprio perché lo ha considerato "superato" per gli stessi motivi. Infine, prosegue il Capo dello Stato, il Governo deve ottemperare all'obbligo previsto dall'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 2 della legge delega di esporre sia alle Camere sia alla Conferenza unificata le ragioni per le quali ha ritenuto di procedere in difformità dai suindicati orientamenti parlamentari e senza aver conseguito l'intesa nella stessa Conferenza, come risulta dal verbale in data 28 ottobre 2010.

Il decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 febbraio 2011 non ha avuto alcun seguito ed il Governo ha dovuto perfezionare il procedimento per l'esercizio della delega previsto dai commi 3 e 4 dall'art. 2 della legge n. 42 del 2009 che sanciscono l'obbligo di rendere comunicazioni alle Camere prima di una possibile approvazione definitiva del decreto in difformità dagli orientamenti parlamentari.

L'aspetto politico istituzionale

Il Capo dello Stato con la lettera ha respinto il decreto legislativo su federalismo fiscale municipale in quanto "non sussistono le condizioni per procedere alla richiesta emanazione". Con questo

rifiuto il Quirinale ha salvato il Governo. E non comprendiamo il plauso di soddisfazione delle opposizioni.

Primo. Il decreto legislativo del governo era viziato nel contenuto (il decreto risulta "diverso da quello originariamente approvato dal Governo e trasmesso alla Conferenza unificata e alle Camere") e nell'iter procedurale (non conformità alla procedura prevista dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo). Anche con la firma del Capo dello Stato il decreto avrebbe avuto vita difficile: forte contenzioso e interventi della Corte costituzionale.

Secondo. Il Capo dello Stato ha invitato il governo ad ottemperare all'obbligo di esporre alle Camere e alla Conferenza unificata le ragioni per le quali il Governo ha ritenuto di procedere in difformità dagli orientamenti parlamentari e senza aver conseguito l'intesa nella Conferenza unificata. Si tratta, stante la normativa al riguardo, di un semplice passaggio presso questi due organi.

Terzo. Il Capo dello Stato giustifica il rinvio in quanto il pronunciamento della Commissione bicamerale (che ricordiamo si era pronunciata con 15 voti contrari e 15 voti favorevoli) non può assimilarsi ad una mancanza di parere. Non viene detto in modo esplicito che c'è il parere. Ma perché il Presidente evidenzia che il pronunciamento della Commissione bicamerale non può assimilarsi ad una mancanza di parere? E qui andiamo al 4° comma dell'art. 2 della legge n. 42, in cui è detto che "il

Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo". Stante alla lettera di questo comma affinché ci sia la ritrasmissione è necessaria l'espressione di un parere. Come abbiamo detto in precedenza la Commissione bicamerale ha concluso i suoi lavori con una votazione in pareggio. Per il Capo dello Stato, nella forma innanzi vista, il pareggio è un parere. Noi siamo dell'avviso che il pareggio non è un parere e che, pertanto, il Governo non poteva ritrasmettere il decreto alle Camere.

Quarto. Il Governo, dopo il pareggio della Commissione bicamerale, perché non ha trasmesso il decreto alle Camere, dove un attimo prima aveva ricevuto una significativa maggioranza e dove peraltro, come si è detto, non è prevista alcuna votazione sulla ritrasmissione del decreto? Il governo si è visto chiuso in una morsa paralizzante: non poteva ritrasmettere il decreto alle Camere e non poteva predisporre il decreto. La legge n. 42 non dispone il da farsi in assenza del parere.

Quinto. Il Governo per uscire dalla paralisi ha scelto di predisporre il decreto, ottenendo un evidente successo politico, trasmettendo agli italiani che il federalismo si fa a prescindere dalla votazione della Commissione bicamerale, e di comunicazione, la stampa si è interessata al decreto e di meno all'esito della votazione della Commissione bicamerale.

Sesto. La presa di posizione del Capo dello Stato rimette in corsa il governo, sbrogliando la matassa e propone una procedura di uscita di tutta tranquillità per la maggioranza.

Le ultime mosse

Il Governo forte della lettera del Capo dello Stato si è presentato al Senato, dove ha avuto ragione in sede di votazione. Lo stesso avverrà alla Camera dei deputati.