

Intervento dell'on. Zaccaria
sul federalismo fiscale municipale
Atto n. 292 bis

(Camera dei deputati 1° marzo 2011)

Prime considerazioni sulla conformità alla delega e sulla costituzionalità'

1) Rispetto della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009

- Il testo del decreto legislativo è molto distante nei suoi contenuti dai **principi di autonomia e responsabilità delle comunità locali** che sono **contenuti nella delega** della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. I miei colleghi (Causi ed altri) spiegheranno bene e in dettaglio, esaminando i singoli tributi ed analizzando i dati quantitativi, perché non si possa parlare di autonomia tributaria mentre prevalgono abbondantemente le quote di tributi erariali e la finanza derivata. E' però già possibile sulla base di un primo esame fare questa affermazione di principio.

Legge n. 42/09

Art. 2. (Oggetto e finalità)

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli articoli 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo;

e) attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all' articolo 118 della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite;

- Il testo **interviene solo su parte della delega** relativa alla fiscalità dei comuni, restando ancora da attuare alcuni principi e criteri direttivi, quali quelli di cui all'art. 12, comma 1, lett. f) (premierità per unioni e fusioni tra comuni);

Legge n. 42/09

Art. 12. (Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali.

- L'istituzione di un **fondo sperimentale di riequilibrio**, di cui all'art. **2 comma 3** in realtà **non è prevista dall'art. 13 della legge delega**. Più in particolare il fondo sperimentale di riequilibrio è limitato alla **perequazione immobiliare** e le modalità di funzionamento del fondo sono rinviate a un **Decreto del Ministro dell'interno**, senza alcun termine per la sua emanazione. (*Questo era un rilievo formulato dalla I Commissione Camera e non recepiti nel nuovo testo. Ora la disposizione si trova oltre che al 3 anche al 7 co. art. 2. V. scheda Ciuffetti*)

Legge n. 42/09

Art. 13. (Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali) 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell' art. 12, con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed e), del medesimo articolo e dei contributi di cui all'art. 16, tenendo conto dei principi previsti dall' art. 2, comma 2, let. m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

- La delega esclude **interventi sulla disciplina di tributi erariali vigenti** con lo strumento del decreto legislativo, se non nei termini di cui alla lettera a) dell'articolo 12 della stessa legge; perciò andrebbero valutate alla luce dell'art. **76 disposizioni come quella contenuta nell'art. 14, comma 7 in materia di**

rifiuti solidi urbani (“sino alla revisione della disciplina relativa ai prelievi relativi alla gestione dei rifiuti solidi urbani continuano ad applicarsi i regolamenti comunali adottati in base alla normativa concernente la tassa sui rifiuti solidi urbani e la tariffa di igiene ambientale”).

Legge n. 42/09

Art. 12. (Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali) 1. I decreti legislativi di cui all' articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

- **Lo sblocco dell'addizionale comunale sull'Irpef** non prevista in delega (*cf. proposta di risoluzione PD Senato Aula*). Nel merito: Questa disposizione è stata in parte controbilanciata dalla previsione della compartecipazione al gettito IVA, su suggerimento della V Commisione Senato.

2) Occasioni perse rispetto alla delega

- Il provvedimento non reca disposizioni che prevedono la **verifica di congruità in sede Conferenza unificata**, stabilita dall'articolo 21, lettera b), della citata legge n. 42 del 2009 sopra richiamato a garanzia della corrispondenza tra nuove entrate degli enti locali e trasferimenti finora ad essi diretti

Legge n. 42/09

Art. 21. (Norme transitorie per gli enti locali)
1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all' articolo 2 recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:
b) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province in base alla presente legge sia, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, corrispondente al valore dei trasferimenti di cui all' articolo 11, comma 1, lettera e), e che si effettui una verifica di congruità in sede di Conferenza unificata;

3) Norme di dubbia costituzionalità

- **La c.d. cedolare secca** di cui all'art. 3, strutturata solo su **due aliquote** andrebbe valutata, tanto più che si tratta di regime opzionabile da parte del

cittadino, alla luce dei principi di progressività e di concorso alle spese pubbliche in base alla capacità contributiva di cui all'art. **53 Cost.**

A. 292-bis

Art. 3

A decorrere dall'anno 2011 il canone di locazione relativo ai contratti aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e le relative pertinenze locate congiuntamente all'abitazione, può essere assoggettato, in base alla decisione del locatore, ad un'imposta, operata nella forma della cedolare secca, sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione [...] Sul canone di locazione annuo stabilito dalle parti la cedolare secca si applica in ragione di un'aliquota del 21 per cento. [...] Per i contratti stipulati secondo le disposizioni di cui agli articoli 2, comma 3, e 8 della legge 9 dicembre 1988, n. 431, relativi ad abitazioni ubicate nei comuni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b) del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551 e negli altri comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica, l'aliquota della cedolare secca calcolata sul canone pattuito dalle parti è ridotta al 19 per cento.

- **Rimborso imposte già pagate.** Al medesimo articolo 3, comma 4, appare opportuno verificare se il secondo periodo, secondo il quale «non si fa luogo al rimborso delle imposte già pagate» possa eventualmente ricadere nell'ambito della **consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale**, che ritiene violato il principio di eguaglianza da norme che, da un lato, qualificano un pagamento come non dovuto e, dall'altro, ne escludano la ripetibilità (sentenze nn. 421 del 1995, 416 del 2000 e 320 del 2005, n. 292 del 1997 e n. 330 del 2007);

A. 292-bis

Art. 3

La cedolare secca è versata entro il termine stabilito per il versamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Non si fa luogo al rimborso delle imposte di bollo e di registro eventualmente già pagate.

- **Regolamento comunale in deroga alla legge in materia riservata.** All'art. **11, comma 2, lett. f)** bisogna valutare la facoltà ivi prevista per i Comuni, senza alcun limite, di disporre, con proprio regolamento, esenzioni ed agevolazioni dell'imposta municipale secondaria, alla luce dell'articolo 12, comma 1, lettera h), della legge di delega che, in conformità al principio di **riserva di legge** di cui all'**articolo 23 della Costituzione**, pone il principio che «che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni»,

Legge n. 42/09

Art. 12. (Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali)

1. I decreti legislativi di cui all' articolo 2, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

h) previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

4) Regolamenti di delegificazione irrispettosi dell'art. 17, 2 comma, legge n. 400 del 1988

Lo schema prevede **due regolamenti di delegificazione** che andrebbero ad agire in una materia che, tra le altre cose, era esclusa dal legislatore delegante, ma soprattutto **coperta da riserva di legge.**:

Art. 5 comma 1 su cessazione (anche graduale e parziale) **dell'addizionale IRPEF.**

Art. 5, comma 1

(Addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche)

1. Con **regolamento da adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400**, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, è disciplinata la graduale cessazione, anche parziale, della sospensione del potere dei comuni di istituire l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, ovvero di aumentare la stessa nel caso in cui sia stata istituita. Nel caso di mancata emanazione del decreto previsto nel primo periodo del presente comma nel termine ivi indicato, in ogni caso possono esercitare la predetta facoltà i comuni che non hanno istituito la predetta addizionale ovvero che l'hanno istituita in ragione di un'aliquota inferiore allo 0,4 per cento; per i comuni di cui al presente periodo il limite massimo dell'addizionale per i primi due anni è pari allo 0,4 per cento e, comunque, l'addizionale non può essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2 per cento annuo. Le deliberazioni adottate, per l'anno 2011, ai sensi del presente comma non hanno efficacia ai fini della determinazione dell'acconto previsto dall'ultimo periodo dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360.

Art. 6 comma 1: regolamento di delegificazione per disciplinare **la revisione imposta di scopo** di cui all'art. 1, co. 145, della Finanziaria 2007. Qui la disposizione di autorizzazione è più dettagliata ma comunque sempre

inadeguata rispetto all'art. 17 2 comma l. n. 400 del 1988 rispetto a quella (generica) contenuta all'art. 5 comma 1).

Art. 6, comma 1
(*Imposta di scopo*)

1. Con regolamento da adottare dalla data di entrata in vigore del presente decreto, **ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della citata legge n. 400 del 1988**, d'intesa con la Conferenza Stato-città autonomie locali entro il 31 ottobre 2011, è disciplinata la revisione dell'imposta di scopo di cui all'articolo 1, comma 145, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in modo tale da prevedere: a) l'individuazione di opere pubbliche ulteriori rispetto a quelle indicate nell'articolo 1, comma 149, della citata legge n. 296 del 2006; b) l'aumento, sino a dieci anni, della durata massima di applicazione dell'imposta stabilita dall'articolo 1, comma 147, della citata legge n. 296 del 2006; c) la possibilità che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa dell'opera pubblica da realizzare.

Il problema della delegificazione autorizzata con decreto legislativo:

1) Violazione dell'art. 17, comma 2, l. n. 400/88

E' chiaro che devono essere **le leggi (formali) della Repubblica** ad autorizzare l'esercizio della potestà regolamentare del Governo. Altrimenti (come nel caso del decreto-legge milleproroghe che autorizzava alla delegificazione) **si avrebbe una auto-attribuzione da parte del Governo di potestà regolamentare in materie prima disciplinate con legge.**

Legge n. 400/88
Art. 17.
(Regolamenti)

2. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali **le leggi della Repubblica**, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Peraltro gli articoli 5, comma 1, e 6, comma 1, dell'A. 292-*bis* neppure determinano le norme generali regolatrici della materia né dispongono l'abrogazione delle norme vigenti.

2) Spostamento politico/istituzionale della decisione verso il basso

Cfr. **Marta Cartabia** al seminario di Firenze del 18 febbraio 2010:

«Ulteriore punto in comune tra gli interventi è stato rinvenuto nella **“signoria procedurale” del Governo** (presunta, supposta o comunque praticata), secondo cui l'esecutivo si ritiene legittimato (o fors'anche “chiamato”) a modificare il quadro procedurale secondo le proprie esigenze del momento, al fine di raggiungere il proprio scopo. Questo sarebbe testimoniato proprio dalla “fuga” rispetto alle forme previste per la stessa delegificazione, che già di per sè permette al Governo di intervenire in materie che astrattamente gli sarebbero precluse. Il ricorso ad atti di natura non regolamentare o, per un altro profilo, ad alterazioni rispetto al modello dell'art. 17 della l. 400/88 sono tutti elementi di questo atteggiamento.

Alla luce dell'evoluzione descritta, la Cartabia ritiene indispensabile ridiscutere quali siano, ad oggi, **le finalità della delegificazione**, che ormai appaiono non più compatibili con quelle concepite a suo tempo. Se infatti le origini del fenomeno sono inscindibilmente legate ai processi di semplificazione normativa e amministrativa, oggi si deve riscontrare come nel primo caso si siano percorsi strumenti del tutto diversi (come il cd. “taglia-leggi”), mentre il fine della degradazione dal rango legislativo a quello regolamentare sia ormai superato. Analogamente, una seconda funzione originaria della delegificazione era quella di dare più spazio al Governo nella normazione, ma anche questa finalità sembra essere percorsa con altri strumenti, e innanzitutto mediante un ampio ricorso alla decretazione d'urgenza. Dunque, la delegificazione finisce non per semplificare il processo decisionale, ma anzi per inserire elementi di complicazione al suo interno (il parere del Consiglio di Stato, ancor prima il parere del Comitato per la legislazione nell'iter di approvazione della legge, etc.).

Alla luce di queste considerazioni, la prof.ssa Cartabia si domanda se tra le “nuove” finalità della delegificazione non ci sia quella, ad esempio, di dare più spazio ai singoli Ministri (in particolare mediante le pratiche di delegificazione “anomala” mediante decreti ministeriali) dinanzi alla frammentarietà e alla scarsa coesione degli esecutivi di coalizione. Inoltre, analogamente a quanto accade nell'utilizzo di altri strumenti normativi a disposizione dell'esecutivo, la delegificazione sembrerebbe assumere **la finalità di posporre in avanti il momento della decisione finale, prefigurando solo parte dei suoi contenuti e accantonando nell'immediato i nodi più complessi**. Solo alla luce di quest'ultima considerazione sembrerebbe comprensibile il ricorso a questo strumento (ancora stabile a livelli non trascurabili) a fronte di tutte le criticità pratiche ed applicative che esso comporta.

Da entrambi questi profili se ne deduce che il ricorso alla delegificazione è indice di debolezza (e non di forza) di un Governo, che altrimenti potrebbe ben procedere all'attuazione del proprio programma mediante atti con forza di legge o magari, se supportato adeguatamente dalla propria maggioranza, mediante la legislazione ordinaria.

In conclusione, riguardo ai controlli rispetto ai tanti problemi relativi alla delegificazione, evidenza che non può certo trovarsi nel Parlamento un "argine" al proliferarsi delle derive di questo strumento. Anzi, come sottolineato da alcuni interventi, il Parlamento semmai ha finora contribuito ancor più all'approvazione di **delegificazioni "spurie"**.

5) Decreto del Presidente del Consiglio sul Fondo di riequilibrio

A. 292-bis

Art. 2

3. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 ed 2, è istituito un **Fondo sperimentale di riequilibrio**. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009. Il Fondo è alimentato con il gettito di cui ai commi 1 e 2, secondo le modalità stabilite ai sensi del comma 7.

4. Ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto; **con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la percentuale della predetta compartecipazione e sono stabilite le modalità di attuazione del presente periodo, con particolare riferimento all'attribuzione ai singoli comuni del relativo gettito, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. La percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto prevista dal presente comma è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune.

6) Norme incongrue

L'art. 1 prevede che "i decreti legislativi che disciplinano i tributi dalle regioni, emanati ai sensi degli articoli 2 e 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, si **coordinano** con le disposizioni del presente decreto". Tale articolo non era inserito nel testo presentato alle Camere ed è **molto singolare** perché prevede un obbligo in capo al legislatore delegato che dovrebbe riguardare un altro testo in realtà già presentato alle Camere (atto n. 317).

Non è chiara poi l'intenzione reale. Se si vuole introdurre una sorta di immodificabilità, non è questo lo strumento più adatto perché comunque avrebbe solo valore monitorio.

NOTE PROCEDURALI

- La I Commissione **Senato** si era espressa esclusivamente sul primo testo, quello licenziato dal Consiglio dei Ministri con un parere **non ostativo con rilievi** (ben pochi e non di sostanza) il **14 dicembre 2010**.

- La I Commissione **Camera** aveva espresso un corposo parere con **numerosi rilievi** in data **2 febbraio 2011**.

- la V Commissione Senato si era espressa il 3 febbraio formulando dei rilievi sulla proposta di relazione La Loggia poi respinta in bicamerale.

- I commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge n. 42 del 2009 sanciscono infatti l'obbligo di rendere **comunicazioni alle Camere** prima di una possibile approvazione definitiva del decreto se il Governo non si adegua ai pareri parlamentari.

- 23 febbraio 2011: Atto del Governo 292-bis, passaggio al **Senato solo in Aula**, trattandosi di una **risoluzione sulle comunicazioni del Governo**. Il Pd ha presentato varie proposte di risoluzione in aula, tutte mirate ad esprimersi negativamente sulle comunicazioni del Governo. È passata la risoluzione di maggioranza presentata dai Capigruppo Gasparri e Bricolo.