

Conferenza dei Presidenti delle Regioni

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 10 gennaio 2002,

RILEVATO che la bozza di disegno di legge recante attuazione alla Legge costituzionale 3/2001 disattende le richieste formulate dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome circa l'attività ed il ruolo della Cabina di regia, come da documento del 29 novembre 2001;

CONSIDERATO comunque che la bozza di disegno di legge esprime nei contenuti e nella stessa impostazione metodologica un impianto non condivisibile dalle Regioni e dalle Province autonome;

MANIFESTA nuovamente la necessità di assicurare un efficace funzionamento della Cabina di Regia ed in particolare, ribadisce le seguenti priorità indispensabili a garantire un adeguato sviluppo dell'autonomia regionale:

1. verifica della compatibilità costituzionale dei provvedimenti in itinere ed eventuali conseguenze;
2. verifica della compatibilità dei regolamenti statali vigenti e di quelli in itinere con le nuove competenze delle Regioni.
3. individuazione delle procedure per determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
4. attuazione dell'articolo 119 e verifica degli strumenti normativi per le risorse finanziarie appostate nella legge finanziaria per il 2002 che debbono transitare nei bilanci regionali per l'esercizio delle nuove competenze.

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome conferma inoltre la necessità di procedere alla costituzione formale della Cabina di regia attraverso l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri diretto a stabilire composizione, finalità e modalità di funzionamento dell'organismo. Con lo stesso decreto andrà istituita anche una Segreteria tecnica, sul modello di quella già sperimentata per l'attuazione della Legge 59/97, composta dai tecnici di tutte le Istituzioni presenti al tavolo politico, con il compito di supportare i lavori della Cabina di regia.

E' necessario inoltre, prevedere immediatamente, come già richiesto nella stesso documento del 29 novembre citato, la costituzione di una Cabina di regia apposita per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome ai fini dell'esame delle questioni legate alle rispettive realtà statutarie.

Roma, 10 gennaio 2002

Valutazioni sull'assetto costituzionale a seguito della riforma del titolo V parte II della Costituzione (l. cost. 3/2001).

6 dicembre 2001

Primi indirizzi per l'attuazione della riforma

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dopo aver esaminato sotto i più rilevanti profili istituzionali la riforma del Titolo V della Costituzione, anche al fine di concorrere all'elaborazione dei criteri e delle modalità cui informare l'attività della cabina di regia, esprime una prima serie di indirizzi per l'attuazione della novella costituzionale.

A) La riforma costituzionale muta radicalmente l'assetto e il rango delle funzioni normative, ponendo nella forma e nella sostanza sullo stesso piano costituzionale il potere legislativo statale e quello regionale.

Per questa importanza sostanziale riveste la previsione contenuta all'articolo 11 del testo di revisione costituzionale che individua un meccanismo consultivo qualificato di portata oltremodo rilevante, inserendo le Regioni direttamente nel procedimento legislativo parlamentare. La rilevanza dell'integrazione della Commissione rende indispensabile, quindi, la ricerca degli strumenti giuridici che consentano senza alcun indugio la sua pronta attivazione. A questo fine le Regioni chiedono che sia data attuazione alla previsione costituzionale, in tempi rapidi, in modo tale da garantire in ogni caso la presenza di tutti i Presidenti delle Regioni e Province autonome.

B) Nel nuovo quadro costituzionale, lo Stato non può emanare disposizioni legislative in materie al di fuori di quelle di sua legislazione esclusiva di cui al secondo comma dell'art. 117.

In questo senso, non si può trascurare la nuova portata dell'art. 117, e della previsione, in esso contenuta, di un criterio di ripartizione vera e propria della funzione legislativa tra Stato e Regioni, da cui discende la trasformazione da regola ad eccezione della potestà dello Stato di dettare limiti all'esercizio delle potestà legislative regionali.

Da questo principio, che costituisce ormai parte integrante dei principi contenuti nel titolo I della Costituzione, deve desumersi che non è più compatibile con il quadro costituzionale la individuazione in via interpretativa di ulteriori poteri statali che non siano strettamente riconducibili alle competenze riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma.

E' quindi in questa disposizione (come, probabilmente, nell'art. 120) che va eventualmente ricercato il fondamento di un intervento dello Stato a fini di tutela delle esigenze dell'unità dell'ordinamento, che potrà quindi avvenire ormai solo nella forma dell'esercizio di potestà legislative in quelle materie (o meglio, ambiti trasversali) individuati dall'art. 117 secondo comma, che più sembrano rispecchiare questa esigenza di salvaguardia dell'unità, come quella della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", o quelle della "tutela della concorrenza" o della determinazione delle "funzioni fondamentali di Province, comuni e città metropolitane".

C) Lo Stato non può emanare disposizioni regolamentari in materie diverse da quelle di sua competenza legislativa esclusiva. I regolamenti statali vigenti in materie regionali sono in ogni caso recessivi rispetto a norme di legge o di regolamento regionale.

D) Lo Stato nelle materie di legislazione concorrente deve limitarsi all'emanazione di disposizioni legislative di principio e non può emanare alcuna disposizione diversa da quelle di principio; la norma costituzionale è, sul punto, chiarissima, dando vita ad una vera e propria separazione di competenza fra Regioni e Stato: la potestà legislativa di regolazione anche in tali materie spetta alle Regioni, spettando allo Stato esclusivamente la determinazione dei relativi principi fondamentali.

E) Le Regioni possono attivare da subito la potestà legislativa generale residuale di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost. Gli unici limiti che questa incontra sono quelli stessi stabiliti nella Costituzione sia per la legislazione statale che per quella regionale (del tutto quindi equiordinate): rispetto della Costituzione stessa e dei vincoli relativi all'ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali. Nessun altro limite è posto in Costituzione e nessun altro limite può essere quindi ipotizzabile (tanto

meno limiti elaborati in via giurisprudenziale o di prassi) vigente il progresso, radicalmente diverso ordinamento costituzionale nei rapporti Stato-Regioni.

F) Le Regioni possono attivare da subito anche la potestà legislativa concorrente per le materie di cui al comma 3 dell'art. 117, desumendo eventualmente i principi fondamentali dalla legislazione vigente. L'opportunità di una norma statale che indichi i principi della materia non è, infatti, ostativa né propedeutica alla approvazione di leggi regionali in materia, essendo palesemente inaccettabile che l'esercizio di potestà legislative alle Regioni voluto dal legislatore costituente possa essere condizionato, nella sua effettività, dall'eventuale inerzia del legislatore statale ordinario nell'esercitare la propria potestà di determinare i principi. Qualora in una materia non vi sia normativa da cui desumere principi, in aderenza a quanto già accadeva nell'ordinamento previgente, le Regioni possono comunque legiferare. La potestà legislativa concorrente regionale, oltre agli eventuali principi stabiliti dalla legge statale, non troverà altri limiti che quelli stabiliti per la legislazione esclusiva: nessun altro limite specifico è infatti indicato in Costituzione e nessun altro limite è quindi ipotizzabile, a pena di invalidare l'intero impianto costituzionale di equiordinazione tra leggi statali e leggi regionali. E' compito della Cabina di Regia ricercare le soluzioni idonee a comporre eventuali diversità di interpretazione, che si manifestino in ordine alla delimitazione dei confini tra poteri dello Stato e poteri delle Regioni nell'ambito delle materie concorrenti.

G) Nella disciplina delle materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva è tenuto comunque a garantire il nuovo assetto delle competenze amministrative di cui all'articolo 118 (competenza amministrativa ordinariamente attribuita ai Comuni, salve esigenze di esercizio unitario che impongano, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, una diversa allocazione- Province, Regioni e, solo in ultima analisi, Stato).

Lo Stato e le Regioni nell'ambito delle rispettive potestà legislative sono tenuti comunque a garantire il nuovo assetto delle competenze di cui all'art. 118 della Costituzione.

H) Le Regioni ritengono che, l'operatività della riforma costituzionale e l'assunzione delle nuove competenze legislative da parte delle stesse sarebbe vanificata qualora non si procedesse alla rapida attuazione di quanto previsto dal nuovo articolo 119, i cui punti salienti sono riportati nello specifico documento allegato.

I) Le Regioni attribuiscono una rilevanza fondamentale al nuovo ruolo che ad esse viene riconosciuto dalla riforma costituzionale nel quadro europeo e internazionale. In particolare, il nuovo testo dell'art. 117 contiene importanti innovazioni anche per quanto concerne la partecipazione delle Regioni alla cd. fase ascendente e discendente del diritto comunitario, ovvero alla elaborazione degli atti comunitari ed alla loro esecuzione nell'ordinamento interno. La riforma costituisce l'occasione per una profonda rimediazione dei meccanismi di partecipazione attuali, per un superamento dei loro limiti intrinseci, già da tempo evidenziati dalle Regioni. Tramite questa disposizione – che riconosce alle Regioni un vero e proprio diritto, e correlativamente impone allo Stato l'obbligo di creare la condizioni affinché la partecipazione delle Regioni al procedimento decisionale europeo sia effettivo – le Regioni hanno piena legittimazione a pretendere la presenza di propri rappresentanti sia nelle fasi istruttorie preliminari alle decisioni delle istituzioni comunitarie sia nella fase decisionale in sede di Consiglio, sulla scorta delle esperienze di altri paesi europei, quando sono in discussione provvedimenti afferenti materie di competenza regionale; potrebbe altresì farsi promotrice, per il tramite dello Stato, di iniziative volte all'attuazione delle riforme, da lungo tempo prospettate, delle misure previste dal Trattato UE in tema di partecipazione delle Regioni, tramite la richiesta di inserire propri rappresentanti nella delegazione nazionale che parteciperà alla Convenzione preparatoria della Conferenza Intergovernativa per la revisione dei Trattati.

Roma, 6 dicembre 2001

ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE

1. Premessa

Le materie di interesse finanziario, o comunque attinenti con quelle finanziarie, presenti tra quelle di competenza legislativa concorrente sono:

- armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
- enti di credito fondiario e agrario
- previdenza complementare ed integrativa.

Si tratta di questioni di particolare rilievo che occorrerà approfondire, ma che sin da adesso prefigurano, ad esempio, in capo alle regioni un ruolo di coordinamento della finanza locale e una potestà di perequazione all'interno del territorio regionale.

Va accennato che importanti problematiche finanziarie derivano nelle competenze legislative generali residuali. Poiché le materie sono da desumere, sono in corso le analisi e gli approfondimenti, ed anche le prime elencazioni non sono certo esaustive.

Però è certo che settori quali le attività produttive e l'edilizia residenziale pubblica hanno una rilevanza finanziaria estremamente alta.

Le Regioni possono attivare da subito la potestà legislativa generale residuale nei limiti della Costituzione e dei vincoli relativi all'ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali.

Le Regioni possono attivare da subito anche la potestà legislativa concorrente per le materie di cui al 117 comma 2, desumendo eventualmente i principi fondamentali dalla legislazione vigente.

Premesso questo quadro di sintesi, si può procedere ad una disamina del nuovo assetto finanziario delineato dalla legge costituzionale 3/2001 con l'art.119.

2. Osservazioni generali sul 119

La LC 3/2001 ha notevoli riflessi sull'autonomia finanziaria delle Regioni.

L'art. 117 ha previsto un nuovo assetto delle competenze legislative definendo le materie di competenza esclusiva dello Stato (art.117, comma 2), di competenza concorrente delle Regioni (art. 117, comma 3) e quelle di competenza esclusiva delle Regioni (art. 117, comma 4) da individuare in maniera residuale rispetto alle prime due.

L'art. 119, nel disciplinare la finanza regionale, non tiene conto delle predette distinzioni e le sue disposizioni parrebbero applicabili a tutte le materie.

L'art. 119 delinea quattro fonti di entrata:

- a) le entrate proprie
- b) le quote di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali
- c) le quote di partecipazione al fondo perequativo
- d) le risorse aggiuntive e gli interventi speciali

Esaminando l'art. 119 si evidenziano i seguenti punti:

1) Le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, ove il riferimento alla "entrata" sta ad indicare che le Regioni hanno potestà normativa su tutti gli elementi costitutivi dei tributi regionali, in un contesto di certezza, sufficienza delle risorse e programmabilità delle stesse.

L'autonomia tributaria implica ed impone che le basi imponibili (esclusive o in comune con lo Stato) delle entrate tributarie regionali non possano essere intaccate da manovre finanziarie nazionali senza una preventiva intesa tra governo nazionale e governi regionali al fine di salvaguardare la compensazione delle eventuali minori entrate regionali.

2) Ai sensi del 2° comma del 119 le Regioni hanno il potere di istituire e applicare tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

L'art. 117 comma 3 pone tra la legislazione concorrente delle Regioni il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dal 117 comma 3 e dal 119 si desume che lo Stato, per quanto concerne il potere delle Regioni di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie, debba solo definire i “principi fondamentali”. Peraltro il potere delle Regioni di stabilire tributi ed entrate propri amplia le preesistenti competenze, nel senso che le Regioni sono autorizzate a istituire autonomamente tributi propri con propria legge ritenendo applicabile anche ad esse la riserva di legge in materia tributaria ex art. 23 Costituzione.

L'affermazione che le Regioni “applicano” tributi ed entrate propri significa che le medesime hanno il potere di gestire tali tributi.

3) Le Regioni dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. Viene, quindi, costituzionalizzato il principio che la compartecipazione ai tributi erariali è ora commisurata al gettito dei tributi erariali prodotto nel territorio di riferimento

4) La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

5) Le risorse consentono alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Le entrate proprie, le quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali e le quote di partecipazione al fondo perequativo costituiscono le componenti ordinarie del sistema finanziario regionale. Viene quindi costituzionalizzato il principio del congruo finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni.

6) Le Regioni ritengono particolarmente significativo che lo Stato attribuisca risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali a favore delle Regioni per obiettivi di sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

7) Le Regioni hanno un proprio patrimonio attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono indebitarsi solo per spese di investimento e senza alcuna garanzia dello Stato sui prestiti contratti.

Scompare il demanio regionale, il patrimonio non è più attribuito sulla base della legge dello Stato, ma sulla base dei principi generali determinati con legge dello Stato.

Viene costituzionalizzato il principio che l'indebitamento è praticabile solo per finanziare spese di investimento, principio che prima era affermato con legge ordinaria (art. 10 L. 281/70) e quindi derogato varie volte per la copertura dei deficit del settore trasporti ma soprattutto della sanità, come nel recente ultimo caso del DL 347/2001 convertito con modificazioni nella L 405/2001.

Al riguardo si pone il problema di chiarirne le modalità in ordine all'applicabilità, soprattutto con riferimento all'impatto sugli equilibri di finanza regionale.

3. Osservazioni su prime ipotesi in materia di risorse finanziarie.

Alla luce di quanto sopra vi sono dunque quattro tipi di entrate delineate dal 119 che richiedono una riflessione sugli strumenti finanziari attraverso i quali possono essere attribuiti alle Regioni.

Rispetto ai tempi possono essere ipotizzate tre tipi di azione: a breve termine, a medio periodo e a prospettiva più lunga.

Azione a breve termine

Al fine di attuare già nel 2002 il concreto esercizio delle nuove potestà legislative è necessario che:

a) Stato e Regioni procedano in maniera concordata a quantificare le risorse per le materie che sono da definanziare sul bilancio dello Stato e da finanziare su quello delle Regioni a seguito del passaggio di competenze

b) Il Parlamento approvi un'autorizzazione normativa per operare il trasferimento delle risorse concordate e congrue per gestire le competenze suddette dal momento che nell'attuazione del Titolo V manca una norma ordinaria che attivi questo procedimento (a tal fine si allega un emendamento proponibile per la stessa legge finanziaria 2002 in discussione alla Camera).

Inoltre per quanto concerne la capacità impositiva autonoma delle Regioni occorre anche fare chiarezza nel senso di chiamare le cose con il loro nome. Oggi viene definita addizionale regionale Irpef sia la quota stabilita dallo Stato (0,9 per cento), sia quella discrezionale di potestà regionale (a

regime 0,5 per cento). Poiché la prima è sostanzialmente una compartecipazione, sarebbe utile ridefinirla come tale anche sul piano giuridico modificando l'art. 50 del DLGS 446/1997 e l'art. 3 del DLGS 56/2000, e denominando addizionale solo la seconda effettivamente imposta dal potere discrezionale delle Regioni.

Azione a medio termine

L'azione mira a far confluire nel sistema finanziario del decreto 56 i trasferimenti quantificati apportando allo stesso decreto le seguenti modifiche :

- a1) aumento delle aliquote di compartecipazione all'IVA e/o all'Irpef commisurato alle quantificazioni delle risorse effettuate per le materie definanziate dal bilancio dello Stato;
- a2) verifica della compatibilità dei parametri di perequazione del Dlgs 56 con il quadro emergente dal rinnovato Titolo V°, che prevede come unico elemento per la perequazione la "capacità fiscale".

La necessaria norma legislativa potrebbe essere rinvenuta nella normativa proposta al precedente paragrafo b) per il trasferimento delle risorse, ed in ogni caso inserita nella legge delega in materia fiscale che il Governo si accinge a presentare al Parlamento, e nel relativo Dlgs di attuazione che devono costituire elemento unificante degli assi portanti del Federalismo fiscale.

E' comunque dirimente che la legge delega in materia fiscale, oltre all'inserimento della suddetta norma, per le implicazioni che la materia fiscale determina sull'assetto finanziario nel suo complesso considerato, sia oggetto di valutazioni strettamente condivise con le Regioni.

Azione a più lunga prospettiva

Mentre l'azione a breve termine deve essere efficace già nel 2002, e quella di medio periodo dovrebbe spiegare i propri effetti nel 2003, contemporaneamente potrebbe essere avviata un'azione a più lunga prospettiva con effetti dopo il 2003 e con lo scopo di definire un sistema finanziario nuovo, diverso e sostitutivo del Dlgs 56, che attui il federalismo fiscale, ampliando la capacità impositiva autonoma delle Regioni.

Tale sistema dovrà delinarsi fin dalla legge delega in materia fiscale che il Governo si accinge a presentare in Parlamento e definito nel conseguente D.lgs attuativo.

Nel quadro del percorso delineato occorrerà comunque affrontare le seguenti questioni che presentano un notevole grado di complessità:

- 1) individuare la reale portata dell'espressione "minore capacità fiscale" alla luce anche del fatto che obiettivo dell'art. 119 è ridurre il differenziale tra le diverse capacità fiscali per abitante delle Regioni;
- 2) relativamente alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali individuarne la portata e gli strumenti normativi per assicurarne l'attuazione e l'utilizzazione ai fini dell'attribuzione alle Regioni.
- 3) in ordine alle quattro fonti di entrata prima indicate verificarne la correlazione con il disposto del nuovo art. 116.

Roma, 6 dicembre 2001

Emendamento al disegno di legge finanziaria 2002 (Atto Camera 1984)

Dopo l'articolo 43 è inserito il seguente articolo 43 bis:

"1. Fino all'entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario attuativo dei principi e delle disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ed in particolare dell'articolo 119 della Costituzione, autorizzata, a decorrere dall'anno 2002, l'attribuzione e l'erogazione alle regioni e province autonome di beni, risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative derivanti dall'applicazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

2. Alla quantificazione, alla ripartizione e al trasferimento delle risorse di cui al primo comma si provvede entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e della finanza, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome

di Trento e Bolzano. Alla copertura finanziaria dei relativi oneri è fatto fronte mediante riduzione dei capitoli del bilancio dello Stato afferenti le materie oggetto dei decreti. I decreti di cui al presente comma sono trasmessi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

3. Nei casi in cui per l'adozione dei decreti di cui al precedente comma occorra un provvedimento di legge, il Consiglio dei Ministri entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge adotta il relativo provvedimento. In tali casi i decreti di cui al secondo comma sono adottati con le stesse procedure ivi previste entro i 90 giorni successivi all'entrata in vigore della legge di cui al presente comma.

4. A decorrere dall'anno 2003 le risorse finanziarie di cui al presente articolo relative alle regioni a statuto ordinario confluiscono nel sistema di finanziamento di cui al decreto legislativo n. 56 del 18/2/2000 per essere sostituite con aliquote di compartecipazione all'Irpef e all'Iva.