

Camera dei deputati - XVI Legislatura - Dossier di documentazione
[\(Versione per stampa\)](#)

Autore:	Servizio Studi - Dipartimento istituzioni
Titolo:	Legge di stabilità 2011 - A.C. 3778 ' Emendamento del Governo 1.500 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
Riferimenti:	<u>AC N. 3778/XVI</u>
Serie:	Note per la I Commissione affari costituzionali Numero: 236
Data:	11/11/2010
Organi della Camera:	I-Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni

11 novembre 2010

n. 236

Legge di stabilità 2011

A.C. 3778 – *Emendamento del Governo 1.500*

Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale

Numero del progetto di legge	3778
Titolo	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)
Iniziativa	Governativa
Iter al Senato	-
Numero di articoli	1
Date:	
<i>adozione quale testo base</i>	-
<i>richiesta di parere</i>	11 novembre 2010
Commissione competente	V Commissione (Bilancio)
Sede e stato dell'iter	In corso di esame in sede referente
Iscrizione nel programma dell'Assemblea	Sì

Contenuto

Le modifiche apportate dall'emendamento del Governo 1.500 al disegno di legge di stabilità 2011 – limitatamente alle parti ammissibili – sono le seguenti:

§ viene modificato il **comma 6 dell'art. 1** - che destina ad interventi di edilizia sanitaria pubblica una quota pari a 1.500 milioni di euro per il 2012 delle risorse del **Fondo per le aree sottoutilizzate** destinate alla programmazione regionale - specificando che viene fatta salva la ripartizione delle risorse tra regioni del Mezzogiorno (85%) e regioni del Centro-Nord (15%) che caratterizza la destinazione dei fondi FAS.

§ è sostituito integralmente il **comma 7** dell'articolo 1 e introdotto un nuovo **comma 7-bis**, entrambi relativi all'erogazione e alla suddivisione tra le Regioni delle **risorse per il trasporto pubblico regionale e locale ferroviario**.

I nuovi commi **da 13 a 18**

intervengono in materia di diritti d'uso di **frequenze radioelettriche**.

Il **comma 19** riduce la dotazione del **Fondo per gli interventi strutturali di politica economica**, di cui all'articolo 10, comma 5 del decreto legge n. 282/2004.

I **commi da 20 a 22** intervengono sul regime fiscale (imposte di registro, ipotecarie e catastali) relativo ai **contratti di locazione finanziaria** di beni immobili con riferimento sia alle imposte pagate sui canoni periodici (imposta di registro) sia a quelle relative al trasferimento del cespite.

I **commi da 23 a 28** recano disposizioni in materia di **accertamento fiscale**, innalzando altresì la misura di alcune **sanzioni amministrative pecuniarie**.

Il **comma 29** affida alla **SOSE spa** il compito di predisporre, anche per l'attuazione del federalismo fiscale, le metodologie ed elaborare i dati per la definizione dei **fabbisogni standard** nei servizi resi dalle regioni e dagli enti locali nei settori diversi da quello della sanità. Affida altresì all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) il compito di provvedere mediante l'Istituto per la finanza e l'economia locale (**IFEL**) all'analisi dei bilanci e della spesa locale al fine di individuare i fabbisogni standard dei comuni.

Il **comma 30** integra le risorse del **fondo di finanziamento ordinario dell'università**.

Il **comma 31** istituisce un **credito d'imposta** per le **imprese** che affidano **attività di ricerca e sviluppo a università o enti pubblici di ricerca**.

Il **comma 32** dispone l'incremento della dotazione del **Fondo di intervento integrativo** da ripartire fra le regioni **per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione delle borse di studio**.

Il **comma 33** dispone un ulteriore stanziamento di **750 milioni di euro** per il **Fondo per le missioni internazionali di pace**, per la proroga della partecipazione italiana fino al 30 giugno 2011.

Il **comma 34** stabilisce che, al fine di assicurare il **proseguimento dell'attività di presidio e controllo del territorio da parte delle Forze Armate e delle Forze di polizia** di cui all'art. 24, commi 74 e 75 del DL n. 78/2009, il **piano di impiego** di cui all'art. 7-*bis*, co. 1, ultimo periodo, del DL n. 92/2008, può essere **prorogato fino al 30 giugno 2011**, autorizzando la relativa spesa di 36,4 milioni di euro per l'anno 2011.

Il **comma 35** incrementa per l'anno 2011 l'autorizzazione di spesa relativa al **Fondo sociale per occupazione e formazione** prevedendo che una quota delle nuove risorse sia attribuita alle Regioni per le esigenze del **trasporto pubblico locale**.

I commi da 36 a 39, nonché il **comma 43** intervengono in tema di **ammortizzatori sociali**.

Il **comma 40** dispone la copertura degli oneri derivanti dalle disposizioni di cui ai commi da 36 a 39 a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla L. 28 gennaio 2009, n. 2, come rifinanziato dalle disposizioni di cui al precedente comma 35.

Il **comma 42** reca disposizioni in materia di **apprendistato**.

Il **comma 44** modifica l'**articolo 12, comma 5 del D.L. 78/2010**, il quale prevede l'applicazione della normativa previgente, in materia di decorrenza dei trattamenti pensionistici, per una serie di lavoratori che maturino i requisiti per l'accesso al pensionamento a decorrere dal **1° gennaio 2011**, nei limiti di **10.000 soggetti beneficiari**.

Il **comma 45** incrementa di 45 milioni il Fondo per le politiche sociali.

Il **comma 46 abroga** l'articolo 1, comma 10, della L. 24 dicembre 2007, n. 247 che ha previsto, a decorrere dal **1° gennaio 2011**, un innalzamento nella misura di **0,09 punti percentuali** di aliquote contributive.

Il **comma 48** rende **permanenti le agevolazioni** stabilite con l'art. 2, co. 4-*bis* del D.L.: 194/2009 in favore della **piccola proprietà contadina**, la cui applicazione è stata prevista fino al 31 dicembre 2010, termine che viene soppresso.

Il **comma 49 limita** l'applicazione del **credito d'imposta** per la **crescita dimensionale delle aggregazioni professionali** alle operazioni di aggregazione effettuate nel periodo compreso tra il **1° gennaio 2008 e il 31 dicembre 2009**, in luogo dell'originario termine finale del 31 dicembre 2010.

I commi 50-52 recano il rifinanziamento del **Fondo ISPE** nel 2010.

Il **comma 53** conferma, a regime dal 1° agosto 2010, la **rideterminazione delle agevolazioni contributive** di cui all'articolo 9, commi 5, 5-*bis* e 5-*ter* della L. 67/1988, **per i datori di lavoro agricoli di zone svantaggiate o particolarmente svantaggiate**.

Il **comma 54** proroga al **2011** il regime di **detassazione dei contratti di produttività**, di cui all'articolo 5 del D.L. 185/2008.

Il **comma 55** incrementa di **347,5 milioni per il 2011**, il **livello di finanziamento ordinario statale del Servizio sanitario nazionale**.

I commi **56-58** recano misure per le regioni in **disavanzo sanitario**.

Il **comma 59** riduce per il 2011 la dotazione del **Fondo strategico** per il Paese a sostegno dell'economia reale, istituito presso la Presidenza dei Consiglio dei ministri, azzerando, di fatto, la dotazione del Fondo.

Il **comma 60** proroga all'anno **2011** la **detrazione** fiscale per **carichi di famiglia in favore dei soggetti non residenti**.

I **commi 61 e 62** intervengono in materia di **contributi all'editoria per la stampa italiana all'estero**.

Il **comma 63** prevede che le **risorse** di cui all'art. 3-*bis* del D.L. 135/2009 disponibili in bilancio dal 2011 siano ridestinate – fino ad un **massimo di 400 milioni** di euro – a favore degli interventi previsti dalla legge 808/1985 (Interventi per lo sviluppo e l'accrescimento di competitività delle industrie operanti nel settore aeronautico).

Il **comma 64** dispone un **incremento dello stanziamento per l'editoria** previsto dalla tab. C della **legge finanziaria per il 2010**.

I **commi 65–66** riguardano l'istituzione - nello stato di previsione del Ministero dell'interno - di un **Fondo** per velocizzare i **pagamenti** da parte dei **Comuni verso le imprese fornitrici**.

Il **comma 67 dell'articolo 1**, introdotto con l'**emendamento** del Governo, **incrementa di 45 milioni di euro per l'anno 2011** gli incentivi a sostegno dell'**emittenza televisiva locale** e dell'**emittenza radiofonica locale e nazionale**.

I **commi 68 e 69** provvedono **risorse** per la realizzazione della **nuova linea ferroviaria Torino – Lione**.

I **commi da 70 a 84** recano disposizioni volte a rafforzare l'azione di contrasto al gioco gestito e praticato in modo illegale e a tutelare i consumatori nel medesimo ambito, al fine di recuperare base imponibile e gettito a fronte di fenomeni di elusione e di evasione fiscale, come, peraltro, dichiarato nel **comma 70**.

L'**articolo 8** riformula la disciplina del **patto di stabilità interno** per gli enti locali per gli anni 2011-2013, che, come negli anni precedenti, si applica alle province e ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

L'**articolo 8-bis** reca la disciplina del **patto di stabilità interno per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano** per il triennio 2011-2013, le cui norme sono dichiarate principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 Cost. terzo comma e 119 secondo comma.

L'**articolo 9** recepisce il **protocollo d'intesa** stipulato tra la regione **Friuli Venezia Giulia** e il Governo in data 29 ottobre 2010. **Anche l'art. 10**, per la regione **Valle d'Aosta**, recepisce l'accordo intervenuto tra il Governo e la Regione, ai fini dell'**attuazione dei principi del federalismo fiscale** recati dalla legge 42/2009.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Il **comma 29** affida alla SOSE Spa il compito di predisporre, anche per l'attuazione del federalismo fiscale, le metodologie ed elaborare i dati per la definizione dei fabbisogni standard nei servizi resi dalle regioni e dagli enti locali nei settori diversi da quello della sanità. Affida altresì all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) il compito di provvedere mediante l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) all'analisi dei bilanci e della spesa locale al fine di individuare i fabbisogni standard dei comuni. Viene autorizzata a tal fine, per quanto concerne la SOSE, una spesa di 5 milioni annui nel triennio 2001-2003 e, riguardo all' IFEL, un aumento dallo 0,8 all'1 per mille della percentuale del contributo ICI a favore dell' IFEL medesimo.

Si segnala che la materia è oggetto della legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009). In particolare, sul punto è recentemente intervenuto lo schema di decreto legislativo in tema di fabbisogni standard degli enti locali (Atto n. 240), che ha affidato alla SOSE ed compiti di natura tecnica all'IFEL ai fini della determinazione dei fabbisogni in questione; sullo schema di decreto sono stati resi i pareri parlamentari e lo stesso è ora in attesa della approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'emendamento governativo al disegno di legge di stabilità 2011 appare nel suo complesso riconducibile alle materie:

§ **sistema tributario e contabile dello Stato e tutela della concorrenza**, rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.).

Sin dalla **sentenza n. 14 del 2004**, la Corte ha rilevato che l'inclusione della *tutela della concorrenza* nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost. - insieme alle materie *moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie* - «evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di **unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese**; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica (nello stesso senso, cfr., sent. nn. 14 e 272 del 2004, nn. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008).

§ **armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**, riconducibile nell'ambito della competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni.

Detto coordinamento – come già precisato dalla I Commissione Affari costituzionali nei pareri espressi sulle leggi finanziarie, a partire da quella per il 2002, e come confermato dalla giurisprudenza costituzionale – non sembra costituire propriamente un ambito materiale quanto piuttosto una **finalità assegnata alla legislazione statale**, funzionale anche al perseguimento di impegni finanziari assunti in sede europea, ivi

inclusi gli obiettivi quantitativi collegati al rispetto del Patto di stabilità e crescita a livello europeo.

Si segnalano le seguenti disposizioni.

L'**articolo 1, comma 16**, prevede che il Ministro dello sviluppo economico e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni fissano gli ulteriori obblighi dei titolari dei diritti d'uso delle radiofrequenze destinate alla diffusione di servizi di media audiovisivi, ai fini di un più efficiente uso dello spettro e della valorizzazione e promozione delle culture regionali e locali.

Alla luce della competenza concorrente in materia di ordinamento della comunicazione, dovrebbe essere valutata l'opportunità di un coinvolgimento delle regioni sulla base del principio di leale collaborazione.

L'**articolo 1, commi 65 e 66**, prevede l'istituzione di un fondo per il pagamento degli interessi passivi maturati dai comuni per il ritardato pagamento dei fornitori. Il fondo è ripartito fra i comuni che hanno rispettato nell'ultimo triennio il patto di stabilità interno ed evidenziano un rapporto tra spese per il personale ed entrate correnti inferiore alla media nazionale, sulla base di modalità e criteri individuati con decreto del Ministro dell'interno.

L'**articolo 8, comma 24**, attribuisce al Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, il potere di adottare adeguate misure di contenimento dei prelevamenti, qualora dai conti della tesoreria statale degli enti locali si registrino prelevamenti non coerenti con gli impegni relativi agli obiettivi di debito assunti con l'Unione europea.

La disposizione dell'articolo 8, comma 24, dovrebbe essere valutata alla luce dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'**articolo 1, comma 73**, prevede che chi non presenta o presenta con dichiarazioni inesatte la dichiarazione di inizio attività è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 516 a euro 2.000.

Non risulta chiaro se la disposizione in esame abbia valenza generale, riferendosi a qualsiasi dichiarazione di inizio attività, o sia limitata alle dichiarazioni di inizio attività in materia di giochi e scommesse, materia cui si riferiscono i commi precedenti e successivi.

La disposizione equipara, ai fini dell'applicazione di una sanzione amministrativa, comportamenti diversi, quali l'omessa presentazione e la mera presentazione con indicazioni inesatte.

Attribuzione di poteri normativi

L'**articolo 1, comma 79** prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze avvia senza indugio l'aggiornamento dello schema-tipo della convenzione accessiva alle concessioni per l'esercizio e la raccolta attraverso rete fisica dei giochi pubblici. Il **comma 80** individua i requisiti minimi dei concessionari e prevede una nutrita serie di obblighi di cui deve essere quanto meno assicurato il rispetto.

L'attività del Ministro prevista dal comma 79 non appare dunque limitata ad un mero aggiornamento ma *semberebbe costituire esercizio di un vero e proprio potere regolamentare.*

Formulazione del testo

L'**articolo 1, comma 56**, limitatamente ai risultati di esercizio del 2010, autorizza le regioni che non abbiano raggiunto gli obiettivi di riequilibrio economico-finanziario, previsti dal piano di rientro dai disavanzi sanitari, a provvedere alla copertura di tali disavanzi mediante risorse di bilancio regionale a condizione che le relative misure di copertura risultino adottate entro il 31 dicembre 2010.

La disposizione in esame appare riferirsi a misure da adottare entro il 31 dicembre 2010, mentre la legge di stabilità entra in vigore il 1° gennaio 2011.

Una disposizione di analogo contenuto, riferita all'anno 2009, è peraltro contenuta nella legge finanziaria 2010 (art. 2, comma 91, lettera a), L. 191/2009).