

Seminario ASTRID

L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (c.d. legge sul federalismo fiscale)

Roma, 24 luglio 2007

Intervento di Marco Causi

Il mio intervento assume necessariamente un profilo leggermente più politico rispetto al carattere fortemente tecnico che finora ha mantenuto questo seminario.

I Comuni hanno affrontato con difficoltà la fase di discussione di questo disegno di legge delega, esattamente per i motivi ricordati nell'intervento che mi ha preceduto. La constatazione politica è questa: vogliamo andare verso un federalismo fortemente incentrato sulle Regioni, sul modello dei Lander tedeschi? Riteniamo che sia questo un punto importante per la questione del Nord in Italia e che quindi, nel progetto politico di risposta al cosiddetto disagio del Nord, rafforzare la Regione-Lander sia un elemento risolutivo? Perché se si vuole abbracciare questo progetto politico ci si scontra contro un macigno della storia italiana, quello della tradizione municipalistica, che proprio nel Nord, tra l'altro, ha radici più profonde. Forse con l'unica eccezione dell'Emilia, per il particolare modello di governance locale ancorato a una forte cooperazione tra Comuni e Regione, io non credo che il tessuto municipalistico della Lombardia, del Veneto o del Piemonte, possano reggere a questa ipotesi regionalistica. Noi, come ANCI, ci siamo limitati, durante la Conferenza Nazionale di Bari, a far firmare un appello a tutti i sindaci lombardi e veneti delle piccole e medie città quali Pavia, Bergamo, Brescia, Verona, Vicenza, un pezzo importante di storia italiana.

Non voglio nascondere il fatto che il municipalismo ha anche elementi "deteriori" o se si preferisce inefficienze. Per contrastarle si deve impegnare il più possibile non solo la politica, ma anche il tessuto associativo, e il punto di mediazione è quello che diceva Cerulli Irelli, e cioè una forte spinta all'associazionismo per arrivare a bacini ottimali di esercizio delle funzioni fondamentali. I Comuni che si mettono d'accordo e raggiungono bacini per esercitare in forma associata le funzioni fondamentali devono avere qualche beneficio. Se la discussione è ancorata al testo di cui oggi parliamo sembra che l'unico beneficio possibile sia il maggior grado di "libertà" rispetto alla Regione. In ogni caso, ragionando bene e lavorando anche sui numeri, si possono trovare soluzioni in cui i benefici siano più generali.

Naturalmente questo non significa che l'ANCI disconosca alcuni punti positivi del disegno di legge di cui stiamo discutendo. Innanzitutto c'è un'ipotesi di coordinamento dinamico della finanza pubblica che è molto interessante e mi domando se questa ipotesi non possa essere introdotta con legge ordinaria già dal prossimo anno, anche in attesa dell'attuazione del 119. Il progetto è quello di avere un disegno di legge che incardini la finanza locale nella manovra finanziaria per l'anno successivo. Il disegno si discute nelle sedi concertative, ad esempio, fra marzo e giugno, gli indirizzi e gli obiettivi vengono introdotti nel DPEF, infine la proposta di legge arriva in parallelo alla Legge Finanziaria. Il Parlamento approva entro ottobre, in modo tale che, chiusa a ottobre la partita della finanza locale, tutti gli enti locali possano fare il bilancio entro dicembre. Sarebbe un elemento molto importante, perché oggi gli enti locali devono aspettare l'approvazione della Finanziaria e raramente i loro bilanci possono essere redatti prima di febbraio-marzo. Questa è un'idea molto positiva che sarebbe opportuno considerare anche in sede ordinaria e non soltanto di attuazione della Costituzione.

Secondo punto positivo. Non posso non riconoscere che in questo disegno di legge delega c'è una norma storica, la norma per Roma Capitale della Repubblica. Attenzione, è storica non solo per Roma ma anche per gli altri Comuni, perché chi conosce bene il problema della perequazione fra i Comuni sa anche che avere Roma sperequata e sottodotata scardina il funzionamento di ogni possibile meccanismo perequativo. Riconoscere la specialità della Capitale e, come dire, perequare la Capitale "fuori-sacco" rispetto a tutti gli altri Comuni, rende molto più facile affrontare il problema centrale della perequazione, che rimane comunque un difficilissimo esercizio di livellamento delle risorse.

Premesso che riconosciamo al Ddl anche altri elementi positivi, quello che secondo me è il vero punto è chiedersi se l'istanza politica proveniente dal Nord sia che le Regioni diventino come i Lander tedeschi, nonostante il nostro paese, soprattutto nel Settentrione, sia tradizionalmente municipalistico. Bisogna stare attenti a non metterci contro una parte importante della constituency politica del centro-sinistra che si basa su un radicamento di tipo locale. Dopodiché la parte deteriore del localismo va superata e le funzioni associate vanno promosse. È probabile che non si debba discutere se la soglia sia 15.000 o 30.000 abitanti quanto, invece, trovare un meccanismo che porti verso l'esercizio di funzioni associate in bacini abbastanza vasti, ad esempio 150.000-200.000 abitanti.

L'altro rischio che vedo per i Comuni, se si va verso un modello alla tedesca, è la diminuzione dell'autonomia finanziaria, perché in Germania i Comuni sono molto meno autonomi dal punto di vista finanziario di quanto non siano in Italia. L'istituzione dell'ICI, nel 1993, ha dotato i Comuni italiani di un'autonomia tributaria che oggi viaggia fra il 50 e il 60% e di un'autonomia finanziaria

che sta fra il 60 e il 70%. L'autonomia tributaria e quella finanziaria dei Comuni tedeschi (come di quelli canadesi) sono invece molto più basse perché dipendono maggiormente dal livello del Lander o dello Stato. Se all'esito del federalismo ci fosse una riduzione dell'autonomia dei Comuni, ne scaturirebbe un forte paradosso. Ragioniamoci con attenzione, salvando almeno i grandi Comuni o quelli che raggiungono dimensioni adeguate per la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali.

Sempre da un punto di vista pratico, c'è un secondo elemento che preoccupa i sindaci e cioè la minore solidità strutturale della finanza regionale rispetto a quella comunale. Questo si verifica perché i Comuni hanno l'ICI, che è un elemento di autonomia e di auto-regolazione che invece le Regioni non hanno. Sappiamo bene che tutti gli anni c'è il dramma del ritardo dei pagamenti del Fondo sanitario da parte dello Stato, con la conseguenza che le Regioni hanno problemi di cassa molto più rilevanti di quelli dei Comuni. Forse io sono un po' condizionato nel mio ragionamento poiché sono un amministratore locale di un Comune della Regione Lazio. Se fossi amministratore di un Comune che risiede nella Regione Emilia o nella Lombardia probabilmente sarei meno ansioso. La nostra preoccupazione però è data dal fatto che la finanza regionale è schiacciata dalla sanità, e si corre il rischio che, una volta sotto le Regioni, l'emergenza sanità vada a scapito dei servizi di welfare di prossimità a cui tradizionalmente presiedono i Comuni (trasporto pubblico locale, manutenzione della città, illuminazione pubblica, asili nido, interventi nel sociale, etc.). Nel caso della mia Regione, la Regione Lazio, sta accumulando da due anni ingenti ritardi nei suoi pagamenti ai Comuni. Noi, Comune di Roma, reggiamo perché abbiamo l'autonomia finanziaria, ma se in futuro questa venisse a mancare o fosse ridotta, il presidio territoriale sui servizi di prossimità rischiamo di non averlo più. E questo tema è rilevante per tutte le Regioni, soprattutto nel Mezzogiorno.

Concludendo: secondo me non facciamo un buon acquisto adottando un modello di Regioni-Lander. Mi direte che questa mia opinione può essere influenzata dal mio ruolo attuale, che mi porta involontariamente a fare il "sindacalista" dei Comuni. Può darsi. Ma allora dobbiamo con molta forza puntare su modelli di differenziazione. Differenziare il livello di "trasformazione in Lander" fra le Regioni. Differenziare il regime delle città metropolitane (che senso ha che rimanga la Provincia là dove viene costituita una città metropolitana?). Differenziare fra grandi e piccoli Comuni.