NELMERITO.COM - 11 LUGLIO 2008

Federalismo fiscale e XVI legislatura: un punto di vista dall'interno del Parlamento

di Marco Causi

In queste note mi limito ad esaminare le principali questioni politiche che mi sembrano oggi in campo sul tema del federalismo fiscale. Non affronto le questioni tecniche, seppure ritenga che, in questa materia, esse siano rilevanti e da non sottovalutare. La prima questione è che la riscrittura del Titolo V fatta nel 2001 dal centrosinistra e approvata con referendum appare a molti, e anche a me, lacunosa e contraddittoria.

Ha aperto un contenzioso permanente fra Stato e Regioni sulle materie di rispettiva competenza legislativa. Questo contenzioso è destinato a durare nel tempo ed è alla base, a mio parere, di una drastica caduta di efficacia delle politiche pubbliche nel nostro paese, poiché ha introdotto una permanente incertezza su "chi fa cosa" in campi di grande importanza, dall'energia alle infrastrutture, dalla casa ai servizi sociali, dal trasporto pubblico alla regolazione dei servizi pubblici locali (acqua, rifiuti, ecc.).

Anche l'art. 119 riscritto nel 2001, quello relativo al federalismo fiscale, è di difficile attuazione. Infatti, non viene prevista nessuna "stanza di compensazione" per un'effettiva *governance* multilivello (quello che sarebbe il Senato delle Regioni e delle Autonomie, oppure una Conferenza Stato-Regioni-Autonomie fortemente rafforzata) e non vengono citati, fra le fonti di finanziamento dei livelli più bassi, i trasferimenti. Tutto deve svolgersi con tributi propri, compartecipazioni e perequazione. Questo non avviene in nessun sistema federale. Ad esempio, in Germania i Lander sono autonomi dal punto di vista fiscale e finanziario, e finanziano a loro volta i Comuni con trasferimenti. Lo stesso vale per contee e municipalità rispetto agli Stati negli USA.

E' vero che si possono trovare modalità "flessibili" di attuazione del testo costituzionale, ma è anche vero che, se mai la XVI legislatura dovesse entrare in uno scenario davvero costituente (il che, in questi caldi giorni di luglio, sembra sempre meno probabile) l'opzione preferibile a me sembra quella, ad esempio a partire dalla bozza Violante, di procedere anche a qualche "limatura" del Titolo V.

Se si scarta l'opzione della revisione del Titolo V, non resta che provare ad attuarlo, nel modo il più possibile intelligente e graduale. Intelligente: significa colmare le lacune costituzionali con norme ordinarie (rafforzamento della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, poteri sostitutivi da parte dello Stato, ecc.). Graduale: significa aprire un percorso che durerà alcuni anni. Insomma, non c'è la rivoluzione dietro l'angolo.

In questa direzione, il principale problema politico è che non si può discutere prima di risorse e poi di funzioni (come fa il progetto Regione Lombardia). Il ragionamento va rovesciato: prima definiamo le funzioni, e a seguire le risorse. E' quello che il Governo Prodi aveva provato a fare varando prima il Ddl "carta delle autonomie" e poi il Ddl di attuazione dell'art. 119.

Qui si aprono diverse aree di conflitto, che vanno governate. La prima è quella fra Stato e Regioni, poiché io credo che, mentre il primo deve accettare un più accentuato decentramento, le seconde devono accettare forme efficaci e pregnanti di poteri sostitutivi. Non sono fra quelli che si strappano le vesti di fronte all'ipotesi di qualche forma di differenziazione, e cioè di un'autonomia a "geometria variabile", utilizzando "alla spagnola" l'art. 116. Ma penso che ciò possa avvenire soltanto nel quadro di una salda cornice unitaria della nazione, garantita da istituzioni e non solo da patti politici.

La seconda area conflittuale è quella fra Regioni a Statuto Ordinario e Regioni a Statuto Speciale: sono disposte le seconde, e soprattutto quelle più ricche del Nord, a perdere qualcosa? E' assurdo che non solo Sicilia e Sardegna, ma anche Trentino, Alto Adige, Friuli e Val d'Aosta abbiano un residuo fiscale negativo. Anche loro dovranno contribuire alla perequazione nazionale. D'altra parte, è chiaro che non è possibile perseguire l'obiettivo che tutte le Regioni diventino a Statuto Speciale, seguendo la spinta politica che emana da Lombardia e Veneto. Chi paga?

La terza area di conflitto è quella, ben conosciuta, fra Regioni del Nord e Regioni del Sud. Come sarà fatta la perequazione? E' garantita solo da un patto fra Regioni, o passa attraverso lo Stato centrale? Garantisce solo i livelli essenziali delle prestazioni (ad esempio, sanità e assistenza) oppure anche le altre funzioni (ad esempio, sviluppo economico e servizi a rete)? Viene fatta sulla spesa storica o sui costi standardizzati?

Il mio punto di vista è che la perequazione deve essere il più possibile "ottima e abbondante". Essa deve, in particolare, garantire in prospettiva non solo la tenuta, ma anche l'aumento delle risorse che affluiscono al Sud tramite canali ordinari (e cioè per i servizi pubblici basilari). Solo in queste condizioni, infatti, sarà possibile chiedere al Sud di accettare una riduzione dei trasferimenti che oggi percepisce tramite i canali della spesa straordinaria. E' vero che le risorse comunitarie e FAS vengono oggi spesso utilizzate per interventi di carattere ordinario, e nasce da qui l'impressione che vengano spese "a pioggia". Ma appunto, io dico che se la nuova finanza pubblica multilivello fosse davvero perequata, e quindi, ad esempio, un Sindaco non dovesse usare le risorse straordinarie per gli asili nido o i campi sportivi, allora si potrebbe pensare ad una riduzione della spesa straordinaria e ad una sua reale concentrazione sui grandi progetti e infrastrutture.

C'è una conseguenza politica importante di questo ragionamento (al Sud meno risorse straordinarie e più risorse ordinarie): nel Sud c'è bisogno di un ceto politico meno impegnato a procacciare risorse e più dedito, invece, alla cura dei beni e dei servizi pubblici di base e alla manutenzione quotidiana della coesione e dell'efficienza dell'ambiente istituzionale, insomma di quel capitale sociale che è condizione essenziale (e difficilmente quantificabile) per lo sviluppo.

Infine, c'è il conflitto fra Regioni da un lato e Province e Comuni dall'altro. Alle entità amministrative sub-regionali penseranno le Regioni oppure potranno godere di un'autonomia fiscale basata su tributi definiti da legge dello Stato? La mia opinione è per la seconda scelta. Ci saranno anche tributi comunali e provinciali stabiliti dalle Regioni oppure no? Io spero di sì, perché si potrà aprire il campo per forme di prelievo strettamente correlate a benefici e a costi sociali prodotti localmente, si pensi ad esempio al turismo oppure alla circolazione stradale. Si potrà differenziare fra grandi e piccoli Comuni? Io credo opportuna una differenziazione. Attenzione, però: non è sufficiente differenziare solo le Città Metropolitane, occorre anche porsi il problema della vasta rete di città medio-piccole che, soprattutto nel Centro-Nord, sono uno dei fondamentali punti di insediamento storico della tradizione civica e autonomistica della nostra nazione.

La quadratura, come si vede, non è semplice. I Ddl della passata legislatura aprivano un percorso, in alcuni casi forse ancora troppo conservativo, ma comunque fattibile. Oggi la spinta in più è quella verso qualche forma di federalismo differenziato a vantaggio delle Regioni del Nord.

Si può rispondere con atteggiamento tattico, facendo qualche apertura su ulteriori funzioni che le Regioni possono volontariamente trasferire a sé. Oppure si può rispondere con atteggiamento strategico, chiedendo a tutti i soggetti coinvolti (Regioni a Statuto Speciale, Regioni del Nord, Regioni del Sud, grandi e piccoli Comuni, Province) di mettersi in gioco per una stagione fortemente riformatrice dell'assetto multilivello delle politiche pubbliche italiane che, così com'è oggi, non funziona.

Attenzione: non funzionerà per il Governo Berlusconi così come non ha funzionato per il Governo Prodi (ad esempio, su molte norme del "decretone" finanziario ci saranno sicuramente ricorsi delle Regioni alla Corte Costituzionale, con buona probabilità di successo), e a soffrirne sarà l'intero paese.

Un’ultima considerazione. Può darsi che l’impianto del DPEF e del decretone (che nasconde l’extra-gettito del 2008, lascia invariata la pressione fiscale fino al 2013 e taglia in modo selvaggio la spesa per servizi essenziali, come la scuola) possa giustificarsi con l’idea che l’attuazione del federalismo fiscale costerà qualcosa. Ovvero con la possibilità, che il Governo si potrebbe essere riservata, di usare qualche risorsa aggiuntiva per "oliare" i conflitti che nascono dall’obiettivo del federalismo fiscale. Ad esempio: quando sarà il momento, qualche risorsa in più per la scuola alle Regioni che vogliano assumere competenze in questa materia, piuttosto che qualche risorsa ordinaria in più per il Sud a fronte di una riduzione degli stanziamenti "speciali".

E’ solo un’ipotesi, ma andrebbe la pena di ragionarci. Infatti, se il tono dell’economia andrà sempre più giù, per effetto della crisi internazionale e dell’aumento del prezzo del petrolio, e se quindi le risorse che il bilancio pubblico potrà redistribuire non cresceranno, in prospettiva potrebbe emergere un conflitto fra risorse necessarie all’aumento del potere d’acquisto delle famiglie e risorse necessarie per affrontare i costi di una transizione istituzionale di tipo federalistico.