

Seminario ASTRID

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

Roma, 24 luglio 2007

Intervento di Fabio Melilli

Causi mi ha risparmiato gran parte dell'intervento e quindi tenterò di essere breve su qualche altro aspetto. Come sistema delle autonomie siamo sicuramente tra quelli che hanno contribuito ad inquinare la filosofia del testo iniziale del disegno di legge sul federalismo fiscale.

Nella sua versione originaria il testo aveva una sua coerenza, anzi una maggiore coerenza. Io ritengo che però non fosse in linea naturalmente con il dettato costituzionale. Il modello è stato disegnato, come Bassanini ha detto, affidando le risorse finanziarie alla funzione legislativa: in questo modo si disegna un sistema forse anche efficiente, dove le Regioni determinano il livello di risorse che sul territorio si distribuiscono accanto alle funzioni amministrative che esse delegano. Uso il termine delegano scientemente, perché secondo me non dovrebbe più esistere il termine "delega", che è cosa vecchia che risale al DPR 616/77, ed invece lo si usa ancora troppo.

Noi abbiamo immaginato un sistema diverso, a nostro avviso molto più coerente con il dettato costituzionale, che attribuisce alle funzioni amministrative che storicamente i livelli di governo territoriale svolgono le risorse proprie, in modo da salvaguardare l'unitarietà del bilancio. Non c'è nella storia del nostro paese un'attribuzione di risorse a livello locale, se non in forme ormai superate, vincolate alle funzioni. Occorre invece mettere in atto un'attribuzione di un livello di risorse globali per gestire un insieme di funzioni. Il discorso può sembrare ideologico ma in una collettività locale non c'è l'obbligo dello svolgimento di una funzione se non per alcune vicende particolari: c'è un programma che qualcuno attua e in quel programma tu sei sovrano rispetto alle priorità. Nel momento in cui si fa decidere al potere normativo regionale quali sono le risorse che destini a quella specifica funzione, si sposta la sovranità della decisione e viene meno l'autonomia di Comuni e Province.

Ora, noi siamo abituati a leggere il 119 Cost. in sintonia con qualche altro articolo e non da solo, insomma, altrimenti diventa davvero un'operazione difficile. Quindi, da questo punto di vista noi siamo stati costretti a difendere il sistema delle autonomie, utilizzando la leva delle funzioni fondamentali. Qui sgombro il campo da una storia antica: a noi non interesserebbe nulla delle funzioni fondamentali se il sistema avesse un livello di garanzie (come l'accesso alla Corte Costituzionale) tale da consentire l'esercizio e l'attuazione vera dell'art. 118 Cost.: se il 118 fosse attuato in questo paese noi non avremmo un problema di funzioni fondamentali. Invece, la lettera p sulle funzioni fondamentali esiste nella Costituzione perché il sistema delle autonomie ha preteso la garanzia della legge statale dal rischio di centralismo regionale. Se noi accediamo alla tesi che la generalità delle funzioni sta nei Comuni (e lo dice il Presidente dell'UPI!) e via via, a seconda della

loro complessità, più in alto, e stabiliamo che quelle funzioni sono finanziate con risorse proprie, con partecipazioni, e evidente che non c'è null'altro da decidere.

Il sistema si finanzia con un'autonomia tributaria che ha una riserva di legge e nessuno si scandalizza che questa riserva di legge possa essere attribuita anche a livello regionale. Anche se il lessico sui tributi (stabilire, istituire, ...) è decisamente complesso o almeno forse troppo articolato non vogliamo fare gli autonomisti spinti fino a leggere "l'istituzione dei tributi" come un'abolizione della riserva di legge dell'art. 23. Noi abbiamo sempre ritenuto che noi esercitiamo un potere tributario nel quadro delle norme di coordinamento della finanzia pubblica e nel quadro del potere normativo che detta le regole dell'istituzione del tributo. Da questo punto di vista il sistema è semplice, perché il sistema definisce un montante di risorse che sono proprie e non sono più derivate.

Da questo punto di vista probabilmente questo testo arretra rispetto a una norma che governa la finanzia derivata regionale. Il problema nostro, ha ragione Causi, è stare dentro un sistema economico che si regge sul patto di stabilità e che impone a noi il rispetto di norme e di patti, che noi non riusciamo a governare perché qualcun altro gestisce le risorse al posto nostro: il mio rispetto del saldo dipende dall'Assessore al Bilancio della Regione Lazio, non da me! Questo non è un sistema che può reggere. Un sistema che regge è quello che definisce una partecipazione a un tributo regionale da parte del sistema delle Province o dei Comuni, che ha certezza di erogazione, di tempi, di livelli e di quantità, altrimenti, la nostra è finanzia derivata: anzi, se debbo essere provocatore fino in fondo, è più finanzia derivata adesso di quanto non era nel passato per l'incidenza che la gestione di cassa ha nel sistema, come dimostrano anche le relazioni della Corte dei Conti, cosa che 10 anni fa era sostanzialmente inesistente.

A noi interessa essere parte del sistema di equilibrio della finanzia pubblica con gli strumenti che ci consentono di essere sovrani nella gestione delle risorse e non condizionati da criticità che sono di altri livelli di governo. Io sono profondamente convinto che questo è un ragionamento che noi possiamo fare, garantendo l'esistente e governando in un processo dinamico tutto quello che sarà l'attuazione dell'art. 118 Cost.. Però noi dobbiamo partire da qui. Non può essere una norma transitoria la definizione degli attuali tributi a livello locale in attesa di riforma. Ci devono essere da subito norme di finanzia propria e partecipazione che garantiscano il finanziamento del livello di governo che noi oggi esprimiamo. Sul resto si costruisce un meccanismo che è un meccanismo dinamico e che cambia con il tempo in relazione all'attuazione piena della nostra Costituzione.

Altro è il tema della perequazione. Io qui posso anche contraddire una posizione storica delle autonomie. Noi siamo sempre stati contrari alla regionalizzazione del sistema perequativo ma sono profondamente convinto della complessità del sistema perequativo gestito dallo Stato. Probabilmente commettiamo un errore perché qualche esempio regionale da fare c'è e anche autorevole, potrei fare l'esempio del Trentino. Probabilmente un sistema perequativo che si avvicina ai territori dà migliori risposte rispetto alla generalità di un sistema perequativo nazionale. Il problema sta nelle garanzie. Perché oggi il livello di erogazione di finanziamenti del sistema regionale è legato alla forza delle Regioni senza il sindacato istituzionale delle autonomie locali. Mi spiego meglio: quando il Governo fa la Finanziaria, si esercita un rapporto interistituzionale tipico di un paese federale, che oggi non ha eguali a livello regionale.

Qualche esempio aiuta a capire. Io ricevo finanziamenti per i miei 1220 Km di strade provinciali, non dalla legge finanziaria regionale, ma da una semplice lettera dell'Assessore ai Lavori Pubblici nella quale mi comunica il livello dei finanziamenti. Quest'anno io ho avuto la riduzione del 30% sempre con una lettera dell'Assessore. C'è qui la libera discrezionalità di un assetto regionale che oggi deve chiudere la partita sulla Sanità e quindi sacrifica legittimamente altre priorità. A noi piacerebbe un sistema, invece, dove la sovranità delle scelte politiche e l'autonomia dei livelli istituzionali regge a prescindere da decisioni di altri livelli di governo e ci sembra di aver capito che è questo che la Costituzione dice.