

IL PARLAMENTO NELLA TENAGLIA DEGLI ESECUTIVI: IL FEDERALISMO FISCALE E LA RIFORMA DEL SENATO

di Raffaele Bifulco
05 marzo 2009

L'attuazione dell'art.119 Cost. è un obbligo costituzionale. La realizzazione del federalismo fiscale non deve però avvenire a scapito del Parlamento. Gli aspetti procedurali e organizzativi del disegno di legge approvato dal Senato mostrano un pericoloso rafforzamento del potere esecutivo dello Stato e delle Regioni, che è necessario compensare con una riforma del bicameralismo perfetto.

Nelle costituzioni federali la materia del riparto della funzione finanziaria tra centro e periferia non è mai chiara e univoca. In alcuni casi le costituzioni dicono molto poco (Stati Uniti); in altri si limitano a rinviare la disciplina a ulteriori provvedimenti e quindi alla maggioranza (Austria); in altri la realtà dei rapporti costituzionali in materia finanziaria contraddice addirittura il dettato costituzionale (Canada). Forse, a salvarsi da questa ambiguità di fondo della costituzione finanziaria, è solo la Legge fondamentale tedesca, l'unica a realizzare una sorta di razionalizzazione dei rapporti finanziari.

Ciò che potrebbe apparire un vulnus ai principi dello Stato di diritto è tuttavia compensato, negli ordinamenti federali, dalla complessa articolazione del potere legislativo, che rappresenta anche i diversi enti territoriali. Attraverso le seconde camere i bicameralismi federali compensano la lacunosità della disciplina costituzionale finanziaria, lasciando che siano le concrete scelte legislative di una rappresentanza parlamentare articolata e territorialmente differenziata a riempire di contenuti la costituzione finanziaria.

Preso in sé e per sé, il nuovo testo dell'art.119 non si discosta molto dalle norme corrispondenti presenti nelle costituzioni federali. Interpreti (quasi) autentici della disposizione affermano che la disposizione in questione, dal punto di vista del contenuto, si pone come un testo neutro, aperto cioè a molteplici possibilità applicative (Bassanini, Macciotta). Tale neutralità testuale di partenza solo in parte è risolta dal disegno di legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale, approvato dal Senato il 22.1.2009 (da ora il ddl). Una buona parte delle scelte contenutistiche è infatti rinviata ai futuri decreti legislativi, da adottare entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge di delega. Tutto ciò è ben comprensibile, sia perché le scelte richiedono uno sforzo tecnico di dimensioni non indifferenti sia perché l'attuazione del federalismo fiscale richiede decisioni di compromesso, che prendono forma, spesso, con la tecnica del rinvio.

Ciò che invece lascia seriamente perplessi è, se è permesso il termine, la 'dismissione' sostanziale del Parlamento come luogo di decisione e, soprattutto, di formazione dell'opinione pubblica. Non si cada nell'errore di attribuire questa pericolosa opzione solo all'attuale Governo; si tratta di una tendenza che viene da lontano e che trova sponda proprio nel "sistema regionale" per come ha preso forma negli ultimi dieci anni.

Questa scelta di fondo appare con evidenza non appena si legga il testo con occhi attenti alle questioni procedurali e organizzative piuttosto che a quelle di contenuto: un'opzione che prende forma attraverso una 'perversa' alleanza tra Governo e autonomie territoriali che, di fatto, tende a concentrare importanti poteri nella sfera degli esecutivi ovvero a rafforzare, se non blindare, le scelte del Governo con l'appoggio delle autonomie territoriali, un momento prima che esse arrivino in Parlamento.

È bene esemplificare.

Il ruolo decisivo che gioca l'apparato governativo è indubbio data la tecnicità della materia. Lascia però perplessi che compiti di estrema delicatezza nel coordinamento della finanza pubblica vengano affidati a un nuovo organismo, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita non a caso presso la Conferenza unificata, che riunisce rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. A differenza di altri organismi, pure previsti per la prima volta dal ddl in esame, la composizione di questa Conferenza non è predeterminata dal ddl. L'unico collegamento con le Camere, previsto dall'art.5, c.2, è dato dalla trasmissione delle determinazioni della Conferenza (sic!).

È inoltre previsto che questa Conferenza si avvalga di una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, formata da 30 componenti, per metà rappresentanti tecnici dello Stato e per metà rappresentanti degli enti territoriali. Anche in questo caso il ruolo delle assemblee legislative è solo di uditor: alle riunioni partecipano un rappresentante tecnico della Camera e uno del Senato (art.4).

Vero è che la maggioranza ha accolto la richiesta dell'opposizione di un ruolo più attivo del Parlamento. Ciò si è tradotto nella previsione dell'art.3, che istituisce la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la quale si avvale di un Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali. Il compito principale di questa Commissione è l'espressione di pareri sui decreti legislativi attuativi della delega. Va detto che la Commissione può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica e dalla Conferenza permanente di cui si è detto.

È interessante notare, tuttavia, che, prima della trasmissione alle Camere, sugli schemi di decreto legislativo il Governo debba raggiungere l'intesa con la Conferenza unificata. Se non un fait accompli, questo supporto degli enti territoriali allo schema di decreto legislativo è, nella sostanza, un modo ulteriore per rafforzare il Governo nei confronti del Parlamento.

Il patto tra Governo ed enti territoriali, infine, coinvolge anche decisioni che dovrebbero spettare solo allo Stato. L'art.15 -che disciplina in maniera ancora molto vaga gli interventi di cui all'art.119, c.5 (risorse aggiuntive e interventi speciali)- prevede che gli obiettivi e i criteri di utilizzazione di tali risorse stanziato dallo Stato siano oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata.

Il ddl sul federalismo fiscale ci mostra un vero e proprio assedio alla cittadella del Parlamento attraverso un progressivo accentramento dei poteri decisionali negli esecutivi. Se si vuole proteggere la nostra democrazia dall'inevitabile accentuazione delle disuguaglianze territoriali che il federalismo fiscale porterà con sé, una riforma del nostro bicameralismo perfetto, rimasto l'ultimo al mondo, appare, ora più che mai, necessaria. Sarebbe stato possibile dare attuazione a quanto previsto dall'art.11 della l.cost. 3/2001, che prevede l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali. Ma è molto difficile trovare una risposta alla domanda seguente: per quale motivo gli attori politici e istituzionali del sistema delle autonomie territoriali dovrebbero cedere il potere oramai conseguito grazie allo strumento delle Conferenze?