

Più intenzioni che progetti sul federalismo

di Enrico De Mita

La premessa necessaria per introdurre un sistema della finanza locale è una legge nazionale, sulla quale ha richiamato l'attenzione la Corte costituzionale (37/2004): occorre una legge statale di coordinamento dell'intera finanza pubblica, della quale oggi non esistono i segni né qualitativi né quantitativi. Né pare abbia questa dignità il progetto di legge approvato dal Senato, che tenta solo di ripetere in modo sordinato la nomenclatura dell'articolo 119 in tema di entrate, senza fare i conti con struttura e funzioni degli enti locali.

Autonomia da decifrare

Prescindendo dal contenuto della legge delega, è opportuno vedere i principi di autonomia finanziaria degli enti locali posti dall'articolo 119 della Costituzione e come vadano collocati nell'intera finanza pubblica.

Le modifiche del titolo V del 2001 hanno in questi anni mobilitato la vita di enti locali e governi, soprattutto per quantità e novità dei poteri attribuiti alle Regioni, per la nuova formulazione dell'articolo 117, per il rilievo costituzionale dato alle «città metropolitane». Ma il capitolo della finanza, nella nuova previsione costituzionale (articolo 119), è rimasto pressoché invariato, sicché ciò che è ritenuto il perno del sistema delle autonomie e che, sia pure convenzionalmente, va sotto la locuzione di «federalismo fiscale», non trova nel testo della riforma indicazioni precise e facilmente attuabili.

L'attuale articolo 119 sembra modellarsi, per i principi enunciati, sul testo precedente, con questa differenza: che il precedente era un modello di tecnica legislativa chiaro e rigoroso, mentre il nuovo è enfatico e tecnicamente fatto di generiche norme programmatiche.

I concetti base sono gli stessi. Cominciamo con quello di autonomia finanziaria. Mentre prima tale autonomia era delimitata «dalle leggi dello Stato», oggi viene esplicitata con un'aggiunta inutile, «di entrata e di spesa», ma poi integrata con un concetto velleitario: le risorse proprie degli enti locali (Comune, Provincia, Regione, città metropolitana) devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Andiamo a vedere quali sono queste risorse: tributi propri (e indefinite altre entrate) e «compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio». Quali possano essere i tributi propri non è detto, perché, scomparso il limite della legge statale, sembra che tutti gli enti locali possano stabilire ogni tributo, «in armonia con la Costituzione e i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». L'armonia costituzionale di un potere tributario degli enti locali è tutta una finezza giuridica, come se la Costituzione fosse un testo esterno a un tale titolo. Quanto ai principi della finanza e del sistema tributario che non siano posti da una legge statale, è solo un'astrazione: senza una legge, stabilire quali siano i principi del sistema tributario italiano è impresa pressoché impossibile.

Tributi propri?

Ma il punto più debole del nuovo articolo 119 è che non si capisce come Comune, Provincia e città metropolitana possano stabilire tributi propri, non avendo, a differenza della Regione, potere legislativo. Solo la Regione può stabilire tributi propri, mentre gli altri enti debbono limitarsi a istituire tributi loro attribuiti da leggi dello Stato. Volendo enfatizzare l'autonomia finanziaria, è scomparso dall'articolo 119 ogni riferimento alle leggi dello Stato: ma l'esigenza di queste diventa più forte rispetto a poteri che solo da esse potranno ricevere contenuti specifici. Di preciso, il nuovo testo sembra contenere solo il superamento della «quota di tributi erariali» in quello di

«partecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al territorio». Dal che sembrerebbe che gli enti locali siano quasi contitolari dei tributi compartecipati.

Ma il problema rimane sempre quello dell'individuazione dei tributi e della misura della compartecipazione. Tale compartecipazione, che creerà squilibri fra le Regioni, viene corretta con la previsione di un «fondo perequativo, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». Un concetto quest'ultimo ancora da definire.

La questione meridionale

Il nuovo quadro della finanza pubblica prevede poi «risorse aggiuntive» e «interventi speciali» in favore di determinati enti locali. Nel vecchio articolo 119 erano previsti «contributi speciali» alle Regioni per provvedere a scopi determinati e particolarmente «per valorizzare il Mezzogiorno e le isole». Era la costituzionalizzazione quasi della questione meridionale, la valorizzazione dell'assetto civile, economico e sociale di Mezzogiorno e isole. Una specie di "diritto sociale territoriale", come è detto in un rapporto Svimez dove si ricorda che negli Stati federali l'attuazione dei valori di solidarietà e unità nazionale è affidata all'impegno di risorse comuni a sostegno dello sviluppo delle Regioni in ritardo o in crisi.

La disposizione non è stata riformulata, soprattutto perché non viene più fatto riferimento a Mezzogiorno e isole come parte sottosviluppata del Paese, ma costituisce parte integrante di una disciplina più ampia che tratta della «unità giuridica ed economica» del Paese.

Nell'articolo 120 riformato viene confermato il divieto di istituire dazi o ricorrere a provvedimenti che ostacolino la libera circolazione di persone fra le Regioni o limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. E viene previsto un potere sostitutivo dello Stato che si fonda sull'«unità giuridica ed economica» e la tutela «dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

È chiaro che tale potere sostitutivo non può essere esercitato arbitrariamente, ma secondo procedure che rispettino il principio di sussidiarietà verticale (lo Stato non deve fare ciò che può fare l'ente locale) e il principio di leale collaborazione con gli enti locali. Sono categorie, queste, che si preciseranno nella prassi politica, tenendo presente che anche la leale collaborazione non può essere espressione di una cortesia, ma rispetto di procedure rigorose.