

GIAN CANDIDO DE MARTIN

Audizione sul DDL n. 1117 - Attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale

(Senato, Commissioni riunite I, V e VI 12 novembre 2008)

PREMESSA

Cercherò di sviluppare molto rapidamente alcune considerazioni, premettendo che mi riconosco in larga misura in quanto sostenuto negli interventi precedenti del prof. Cerulli Irelli e della prof. Groppi.

Ritengo sia innanzi tutto necessaria qualche battuta introduttiva per inquadrare il tema in discussione. Credo che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione - al di là dei possibili perfezionamenti delle norme costituzionali che lo precedono (specie dell'articolo 117) – rappresenti la chiave e la cartina di tornasole per misurare l'effettività e la portata della riforma del Titolo V, che è volta a realizzare un forte rafforzamento del policentrismo autonomistico locale e regionale, nell'ambito di quella che si può definire la «via italiana al federalismo», in cui va concretato e salvaguardato il ruolo di ciascun ente territoriale, senza gerarchie, attuando correttamente i principi di sussidiarietà e solidarietà, in una prospettiva di governi autonomi e responsabili. Si tratta, in altre parole, di un'occasione storica per una razionalizzazione del sistema finanziario pubblico, in cui il federalismo fiscale sia fattore di responsabilizzazione delle autonomie e al tempo stesso di realizzazione di un modello solidale, in una visione espansiva del principio autonomistico. In tal senso, ritengo che l'attuazione dell'articolo 119 sia anche condizione necessaria per poter poi attuare altre previsioni costituzionali, come quella dell'articolo 116, ultimo comma, che prevede, com'è noto, la possibilità di forme di autonomia regionale differenziata.

Nella prospettiva che ho appena accennato, credo si debba sottolineare il valore essenziale di due principi contenuti nell'articolo 119: quello del terzo comma, in cui la manovra della perequazione, da realizzarsi essenzialmente a livello nazionale, assume un ruolo decisivo per la tenuta e la coesione del sistema repubblicano, e soprattutto quello del quarto comma, in cui emerge il nesso inscindibile tra tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto autonomo e le risorse necessarie per il loro integrale esercizio, come già ricordato dal professor Cerulli. In sostanza, è necessario realizzare un assetto in cui siano assicurate risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni attribuite, in modo che Comuni, Province e Regioni possano realizzare quei servizi e quelle prestazioni che assicurino l'universale godimento dei diritti di cittadinanza.

Tutto ciò, almeno potenzialmente, a risorse invariate, ossia spostando le risorse da un soggetto ad un altro, salvo ovviamente la previsione di eventuali incentivi aggiuntivi per realizzare, con maggiore efficienza e tempestività, il nuovo assetto.

TRE PRESUPPOSTI IMPRESCINDIBILI

Detto questo, ritengo di dover altresì sottolineare tre presupposti, che mi sembrano imprescindibili per poter realizzare correttamente la previsione dell'articolo 119 sul c.d. federalismo fiscale. In primo luogo, per poter attuare veramente il nuovo sistema finanziario pubblico è indispensabile determinare preliminarmente l'assetto delle funzioni, soprattutto di

quelle amministrative, che sono quelle che «costano». Si tratta quindi di attuare preliminarmente quanto previsto dall'articolo 117 in ordine alle funzioni fondamentali degli enti locali e dall'articolo 118 in ordine alla titolarità di tutte le altre funzioni amministrative, sia proprie che conferite dalla legge ai vari soggetti istituzionali del sistema. In tal senso è necessario, ovviamente, partire dalle funzioni per poi determinare le connesse risorse, anche se ciò non preclude di per sé la possibilità di immaginare un percorso *in progress*, con fasi distinte, nella attuazione dell'articolo 119, purché siano chiari il disegno e il punto di arrivo. In altre parole, sì ad un'attuazione processuale, anche con misure transitorie, purché nell'ambito di un percorso in cui vi sia coerenza complessiva e sia stabilito in modo inequivocabile il modello a regime di assetto delle risorse finanziarie, nell'ambito di un sistema coordinato di funzioni e finanza pubbliche.

Il secondo presupposto che mi sembra necessario per poter concretare correttamente le previsioni costituzionali riguarda la determinazione (ad opera essenzialmente del legislatore statale) di quelli che l'articolo 117 considera i livelli essenziali – termine che non è certo sinonimo di minimi - delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, nei servizi regionali e locali, devono essere assicurati a tutti i cittadini della Repubblica, prescindendo dai confini territoriali dei governi degli enti autonomi, con la possibilità di un intervento sostitutivo statale, in base alla previsione dell'articolo 120 della Costituzione, in caso di inadempimento. Senza questi elementi sui livelli essenziali risulterebbe impossibile quantificare le risorse da attribuire ai soggetti istituzionali titolari dei compiti in parola, per metterli in condizione di esercitare integralmente le funzioni di competenza.

L'ultimo punto che vorrei evidenziare sul piano dell'impostazione generale della riforma in esame riguarda la connessione tra l'attuazione del federalismo fiscale e la riforma del sistema della contabilità pubblica, in una prospettiva che superi l'attuale contabilità dello Stato e miri invece a realizzare una sorta di contabilità della Repubblica, in funzione di politiche di bilancio condivise, idonee a realizzare autonomia e responsabilità, con un coordinamento della finanza pubblica corrispondente ad un sistema di governance multilivello, in cui le autonomie territoriali non dipendano, per aspetti decisivi del loro funzionamento, dalla discrezionalità del Ministro dell'economia o dalle annuali leggi finanziarie.

CONSIDERAZIONI SUI LIMITI DEL DDL N. 1117

Vorrei ora affrontare, sia pure in estrema sintesi, alcuni punti critici rilevati nella lettura del disegno di legge n. 1117, fermi restando i profili positivi già illustrati dai precedenti audit, uno dei quali conto di riprendere prima di concludere.

In primo luogo, le linee portanti del sistema di finanziamento prefigurato per le autonomie regionali e (soprattutto) locali non appaiono corrispondenti al modello costituzionale, cui ho dianzi accennato, poiché non forniscono garanzie effettive né in ordine alla previsione di risorse adeguate all'esercizio integrale di tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto di autonomia, né per quanto riguarda una perequazione di sistema corrispondente alla impostazione prevista dall'articolo 119.

In effetti, si circoscrive il finanziamento soltanto ad alcune funzioni considerate fondamentali (pur di gran rilievo), trascurando tuttavia tutte le altre possibili funzioni fondamentali degli enti locali, senza una riflessione organica sull'intero sistema delle funzioni amministrative che, secondo le previsioni degli articoli 117 e 118, dovrebbero riguardare le autonomie territoriali. Inoltre, va rilevato che il sistema previsto non prefigura alcun riferimento ai costi e ai fabbisogni standard per l'esercizio delle funzioni amministrative, limitandosi a fotografare gli squilibri esistenti al momento della prima applicazione del nuovo sistema: manca pertanto la certezza che i finanziamenti erogati siano idonei persino a far

fronte in certi casi ai costi storici di alcune istituzioni territoriali; mentre per altro verso permane una sorta di derivazione regionale della finanza locale, in netto contrasto con l'articolo 119.

Un secondo aspetto critico riguarda la perequazione. A tal proposito non mi sembra di riscontrare un criterio che sia in grado di determinare le dimensioni di questa forma necessaria di finanziamento, poiché tutto risulta in sostanza condizionato alla disponibilità delle risorse, con la conseguenza che, specie laddove vi siano maggiori esigenze di sostegno in funzione di riequilibrio, sarebbe preclusa la possibilità effettiva di un adeguato intervento, come previsto invece nel comma 3 dell'articolo 119.

In ordine alla perequazione, va anche rilevato, come già sottolineato dal professor Cerulli Irelli, che è discutibile la possibilità di affidare alle Regioni la concreta gestione della manovra rispetto agli enti locali, ciò che finirebbe per accentuare sostanzialmente quanto già accennato in ordine alla configurazione della finanza locale come una finanza di trasferimento, condizionata da decisioni regionali e non definita in base a un sistema prestabilito tale da responsabilizzare le autonomie locali: i finanziamenti perequativi dovrebbero di per sé essere erogati dallo Stato, con un possibile ruolo regionale circoscritto alle materie regionali e subordinato ad intese con gli enti locali.

Aggiungo poi soltanto un breve accenno ad una scelta che mi pare egualmente assai discutibile. Mi riferisco alla previsione di assegnare risorse aggiuntive ai soli capoluoghi delle costituende città metropolitane (anche perché i due concetti di «capoluogo» e di «città metropolitana» mi sembrano, allo stato attuale, giuridicamente indefinite): ma siffatta soluzione, seppure immaginata in via transitoria finirebbe infatti paradossalmente per disincentivare la costituzione delle città stesse.

Un altro aspetto problematico concerne un punto cui avevo prima accennato, vale a dire la mancanza nel progetto in discussione di una previsione di revisione organica del sistema finanziario e di contabilità pubblica in una prospettiva di un coordinamento della finanza pubblica basata su una comune politica economica, nell'orizzonte di una Repubblica multilivello. In tal senso mi permetto di segnalare che materiali utili sono contenuti nella proposta predisposta da ASTRID, che dedica particolare attenzione a questo punto, da considerare specificamente qualificante per gestire l'intero pacchetto attuativo dell'articolo 119.

Un ultimo limite che mi preme sottolineare è relativo alle modalità del finanziamento delle Regioni a Statuto speciale. Su questo punto, a mio avviso, il disegno di legge governativo non appare intervenire in modo efficace per superare l'attuale assetto del finanziamento alle Regioni speciali, che non è assolutamente fondato sulla correlazione tra funzioni attribuite e risorse necessarie per il loro esercizio, sancita da IV comma dell'articolo 119, tenuto conto che - come è noto - ciascuna Regione speciale o Provincia autonoma gode di un meccanismo di finanziamento correlato a percentuali (per lo più assai alte, in qualche caso addirittura prossime al cento per cento), dei tributi accertati sul rispettivo territorio.

Quello delle Regioni speciali è un nodo assolutamente da non trascurare se si vuole mantenere la coesione del sistema e l'unità socio-economica della Repubblica. Se da un lato la specialità ritengo possa ancora giustificarsi in ragione di una visione espansiva dell'autonomia, con funzioni quindi di maggiore ampiezza riconosciute a talune Regioni "pilota" della Repubblica, ciò non può evidentemente trasformarsi in un sistema di privilegio finanziario in contrasto con l'articolo 119, che contiene alcuni principi da considerare come supremi (ai sensi anche della ben nota giurisprudenza costituzionale) e quindi tali da vincolare pure le Regioni speciali, al di là dell'ordinamento differenziato per ciascuna previsto (che peraltro contiene sempre il vincolo di armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento).

UN'ULTIMA CONSIDERAZIONE DI METODO

Mi avvio alla conclusione con una considerazione di metodo, attirando l'attenzione su una questione che ha già segnalato poc'anzi la professoressa Groppi e che anch'io considero essenziale, tanto più tenendo conto della complessità e della durata del processo di riforma per attuare il nuovo Titolo V. Mi riferisco alla necessità di realizzare un sistema decisionale in cui siano coinvolte effettivamente anche le autonomie regionali e locali nell'iter attuativo dell'articolo 119 – e prima ancora nell'attuazione delle altre norme costituzionali presupposte, a cominciare dagli articoli 117, lettera p), e 118) - in una prospettiva di leale collaborazione analoga a quella che aveva portato, nel maggio 2002, a definire, in un protocollo interistituzionale sottoscritto da Governo, Regioni e autonomie locali, un metodo di concertazione permanente attraverso la costituzione di un tavolo comune dove codecidere percorsi e contenuti per concretare la riforma costituzionale, metodo poi però di fatto disatteso.

In tal senso appare certamente utile la previsione dell'articolo 3 del disegno di legge n. 1117 di una commissione paritetica per la condivisione dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie; così come può essere valutata positivamente anche l'ipotesi, prefigurata nell'articolo 4, di dare vita ad una conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, una volta realizzata la riforma. Resta però il nodo di un effettivo coinvolgimento delle autonomie nella fase di elaborazione dei decreti legislativi previsti nel disegno di legge in esame. A tal fine mi chiedo se, senza prevedere nuovi organi ad hoc, non sia finalmente il caso di attuare quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, integrando tempestivamente la Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanze delle autonomie territoriali, in modo da assicurare in questa fase delicata e decisiva una voce delle autonomie nella sede parlamentare che dovrebbe verosimilmente essere chiamata ad esprimersi sui contenuti degli schemi dei decreti legislativi da approvare.