

PROGETTO RETICENTE

ANDREA MANZELLA

Il progetto sul federalismo fiscale, più che attuare la Costituzione, la deve integrare. Riordinando entrate e spese, si tracciano, infatti, i veri confini e livelli di governo e di responsabilità, dal centro dello Stato al più piccolo dei Comuni.

È della "forma" stessa della Repubblica che si parla, insomma. Perciò non basta ripetere come litanie i principi costituzionali dettati per le regioni, a garantire che la Costituzione sia rispettata. Bisogna anche andare a vedere se ne sia mantenuto in concreto l'intimo equilibrio. Un compito che non si può rimandare alle successive norme applicative. Spetta perciò ora al Parlamento verificare i punti di dissonanza rispetto a quella logica costituzionale.

Il primo punto riguarda l'aggancio tra il sistema finanziario territoriale e la procedura finanziaria complessiva dello Stato. Il progetto è assai reticente se non muto. Eppure lo Stato è il soggetto responsabile ultimo dei "conti" italiani nel sistema finanziario dell'Unione europea e nella "zona euro". È ad esso che la Costituzione attribuisce la competenza esclusiva del "sistema tributario e contabile" centrale. Ad esso, in concorso con le regioni, il compito di "armonizzazione dei bilanci pubblici" e del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". E non sono dati e meccanismi da stabilire una volta per sempre: sono elementi che cambiano secondo le mutazioni del quadro economico generale. Ne dovrebbe perciò tener conto, annualmente, la manovra finanziaria. Non sono tecnicità da lasciare a successive regolazioni applicative. Sono infatti le grandi scelte politiche sulla compatibilità e sostenibilità del nostro intero sistema finanziario, nel disordine del mondo. Implicano una precisa visione dell'"unità giuridica" e dell'"unità economica" della Repubblica "prescindendo dai confini territoriali dei governi locali" (come dice la Costituzione).

Il secondo punto di preoccupazione riguarda la cifratura. Il progetto di federalismo fiscale è, per sua natura, un progetto matematico. Le formule giuridiche rimandano continuamente a numeri da calcolare e a calcoli che variano nel tempo. Dice il ministro Tremonti: «Prima di arrivare alle scelte politiche dobbiamo costruire una base di dati statistici condivisi da tutti, dati che abbiamo solo in parte e che per tante parti non sono ancora condivisi» (Avvenire, 10 sett.). Questi calcoli spettano, per Costituzione, allo Stato: responsabile del coordinamento statistico nazionale. Il progetto affida, invece, tutta questa cifratura super partes ad una "commissione paritetica" di prima attuazione e, poi, ad una commissione "permanente per il coordinamento della funzione pubblica". È questa una scelta sostenibile, per capacità e per legittimità: lontano, per giunta, dal Parlamento?

Il terzo punto critico riguarda il rapporto Regioni-Comuni. Per due aspetti. Il primo è la incerta definizione delle "funzioni fondamentali" dei comuni. Una base costituzionale indispensabile: se non si sa, non si sa neppure da dove cominciare il calcolo della spesa pubblica. Tutta la costruzione è così sospesa nel vuoto. Il secondo aspetto riguarda la "perequazione delle risorse finanziarie" che la Costituzione attribuisce allo Stato. Ma quando si devono aiutare i Comuni più sfavoriti, la funzione statale di perequazione ha nel

progetto un diverticolo. Il fondo perequativo, alimentato con risorse statali, deve passare prima per la Regione: con obbligo di trasferimento, ma anche con propri poteri di valutazione e di stima, per la redistribuzione fra i singoli Comuni. Questo passaggio è compatibile con l'"esclusività" della competenza dello Stato a provvedere alle disuguaglianze territoriali? Oppure c'è il rischio di tanti criteri di valutazione dei fabbisogni comunali, per quante sono le Regioni (con il pericolo, quindi, di aggravare e non diminuire le diversità italiane)?

Il quarto punto riguarda la telenovela delle Regioni a statuto speciale. Dalle impossibili minacce di abolizione, si è arrivati nel progetto governativo ad un trattamento che le fa più "speciali" ancora: dopo i tramestii in Sud-Tirol (G. Visetti, Repubblica, 2 sett.) e le rivendicazioni siciliane. È compatibile questa "specialità rafforzata" con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, con il principio di coesione territoriale e con la corresponsabilità nella garanzia dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali (tutti obblighi fondativi della Costituzione, che non possono essere superati dagli Statuti speciali e neppure affidati al loro beneplacito)?

E c'è infine un quinto punto che però è anche costituzionalmente il più importante. Dov'è il Parlamento in tutto questo: fuori sia dalla "cabina di regia" sia dalla rappresentanza territoriale? È mai possibile che Parlamento e Conferenza Stato-Autonomie continuino a viaggiare su corsie separate? In tal modo, le Camere, ora e poi, finiranno per essere condizionate dalle competenze dettagliatissime della Conferenza e questa, a sua volta, non potrà avere il respiro e la forza della rappresentanza generale che anche un Parlamento, eletto come l'attuale, malgrado tutto, esprime: almeno per spinta di tradizione istituzionale. Eppure, dal 2001, la legge costituzionale ha aperto, con riferimento proprio al federalismo fiscale, la possibilità di integrare la commissione per le questioni regionali (l'unica commissione bicamerale prevista in Costituzione) con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. È irragionevole che nel progetto non vi sia alcun cenno alla opportunità di attivazione, nelle dovute forme regolamentari, di questa procedura parlamentare. Certo, non si può pretendere che un progetto di federalismo fiscale ? con le sue difficili equazioni tra addizionali, aliquote, accise, medie statistiche, fondi perequativi ? esca dal gabinetto del fiscalista per immaginare il superamento di un bicameralismo, come il nostro, da tempo scaduto. Ma l'ingresso di regioni e comuni in Parlamento, con poteri procedurali appropriati, darebbe il segnale che si è iniziato il cammino verso il Senato delle autonomie territoriali. Cioè verso la giusta connessione tra Parlamento, regioni e comuni. Sono questi slegamenti che mettono a rischio, se non ci saranno tempestivi riannodi, la tenuta costituzionale, e non solo fiscale, del nostro ordinamento.