

SVILUPPO E FINANZA LOCALE REGIONALISMO O FEDERALISMO FISCALE & DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO

Almeno da un decennio stiamo assistendo ad un lento e per certi versi contraddittorio processo “federalista” & di decentramento politico amministrativo.

In un’ottica finanziaria complessiva, i due processi dovrebbero viaggiare in parallelo ed essere strettamente connessi, giacché il primo tratta la materia delle entrate e il secondo quella delle spese. I costi complessivi per il trasferimento delle funzioni e delle competenze sono stimati in € 157.00 MEU. Il cambiamento non comporterà però solo costi di tipo finanziario, ma anche sociali come il disagio che avvertirà la PA in termini d’inadeguatezza delle conoscenze e delle competenze a livello di capitale umano e di tecnologie. Disagi e inefficienze e conseguenti disservizi avvertiranno in luogo alle inadeguatezze strutturali delle istituzioni locali e di un’accresciuta burocrazia i cittadini. Come sarà approfondito più avanti, un’inutile e contraddittoria iperlegislazione non ha contribuito a rendere il percorso né più chiaro né tanto meno agevole e rassicurante. Il decentramento politico amministrativo che implica il trasferimento dal centro alla periferia – e cioè a Regioni, Comuni e Province – di competenze e funzioni, e dunque di attività e centri di costo, pone inevitabilmente l’accento sulla questione della sostenibilità di medio lungo termine delle funzioni e dei servizi, e cioè se gli Enti locali saranno capaci di garantire in gran parte con entrate proprie il finanziamento delle funzioni trasferite. Si potrebbero innescare in tal senso forti conflitti tra Stato e Regioni, soprattutto, con le più povere, che presentano una minore capacità reddituale, autonomia finanziaria e impositiva, per evidenti gap di tipo strutturale. Sarebbe stata più opportuna una programmazione del processo autonomista, che presentasse caratteri di razionalità e solidarietà, sicuramente a “velocità differite” dunque graduale e spalmato sul lungo termine, in modo da accorciare i gap interregionali e infraregionali. Partendo da disparità di tipo culturale e strutturale, è stato almeno imprudente tagliare all’unisono i trasferimenti erariali alla Lombardia, alla Toscana e alla Campania e alla Calabria.

Come tutti i modelli anche quello autonomista analizzato secondo i criteri di efficienza, responsabilità ed equità presenta dei vantaggi e dei limiti.

Secondo il principio dell’efficienza il federalismo fiscale sarebbe utile:

- Per la facilità di reperire le informazioni e le richieste e progettare le soluzioni per territori e settori specifici – “Principio della Sussidiarietà”;
- per la facilità di sperimentazione delle politiche pubbliche sub – territoriali e il controllo degli effetti;

- per l’efficienza nella produzione di beni e servizi pubblici a domanda diversificata, contestuali e funzionali al territorio.

Dal punto di vista del criterio della responsabilità il federalismo fiscale sarebbe utile:

- Per la teoria di Thiebout per facilitare la mobilità dei cittadini consentendogli di “votare con i piedi”. In effetti, in caso di cattiva amministrazione, sarebbe più semplice per essi cambiare un Comune o una Regione che uno Stato;

- a facilitare il controllo dell’operato degli amministratori locali rispetto a quelli centrali;

- a favorire una maggiore variabilità delle scelte amministrative rispetto a quelle centrali.

Analizzando il processo sotto il criterio dell’equità lo stesso presenta dei limiti:

- Perché l’autorità centrale potrebbe meglio eseguire la redistribuzione del reddito tra gli enti locali teso a diminuire i gap interregionali;

- perché l’autorità centrale potrebbe meglio compiere la redistribuzione del reddito tra gli enti locali teso a diminuire i gap infraregionali.

Tra le politiche pubbliche che favorirebbero il processo federalista ricordiamo:

- Politiche tributarie attente e innovative;

- politiche di rottura di avversione al pagamento delle imposte e delle tasse;

- politiche nazionali ed europee per i territori;

- politiche attive del lavoro e di emersione del sommerso.

La questione autonomista rende evidente ed attuale per quanto lei sia seria e urgente, una problematica proposta da più parti, che non è figlia né di questo né di quel colore politico. Sia la sinistra, il centro che la destra a più riprese, hanno prospettato progetti, aprendo, di fatto, una lunga stagione, per un aspro e acceso dibattito politico, il quale ha comportato una fisiologica degenerazione della produzione di leggi, definibili in parte funzionali e in parte disarmoniche, se non addirittura in controtendenza rispetto ad un bisognevole e armonioso progetto autonomista.

In realtà, si tratta di un cambiamento radicale, che avrebbe meritato a fortiori larghe intese

istituzionali e politiche accompagnate da una “programmazione per così dire propedeutica”.

Si prospetta un cambiamento storico, che coinvolgerà le istituzioni a tutti i livelli, la società e l'economia. Definirei questo processo come “un'innovazione tecnologica di tipo organizzativo, relazionale ma anche operativo”. A parere di chi scrive “il federalismo fiscale & il decentramento politico amministrativo non sono o, meglio non possono essere considerati solo una questione politica”.

È il sistema biologico, che necessità di un alternativo modello organizzativo, urgono perciò nuove regole del gioco e per tutti i sotto insiemi del sistema latu sensu (istituzionale, sociale ed economico). Si sente forte il bisogno di ridisegnare la “mappa dei rapporti istituzionali” tra centro e periferia e le ripercussioni di queste innovazioni normative e, di fatto, saranno avvertite di riflesso anche nella società e nel sistema economico. Il cambiamento in essere è molto più ampio di quanto si possa immaginare. In realtà siamo alla ricerca del nuovo modello di regolazione del capitalismo. Quello attuale presenta troppi limiti e da almeno un ventennio. Il sistema ha bisogno di un lifting e al riguardo possiamo certamente affermare che il legislatore costituzionale in tal senso non fu miope. “Il processo appare essere il viaggio, il cambiamento la meta. Il viaggio doveva essere pensato meglio prima di essere intrapreso, perché da esso dipenderanno i risultati del secondo, che potrebbe partorire risultati non consoni al bisogno”. La storia insegna che il cambiamento suscita dubbi e timori ed anche questo processo, ha trovato sulla propria strada non pochi ostacoli, che gli aziendalista definiscono con la locuzione di vischiosità organizzativa, cioè un forte attrito, delle resistenze, che sono addirittura più pronunciate a livello di classe burocratica e istituzionale che a livello sociale. I grandi cambiamenti incutono sempre timori, non è semplice abbandonare qualcosa di certo, anche se inefficiente, per qualcosa di incerto. Gli effetti del processo potrebbero essere importanti per spianare la strada al tanto agognato sviluppo socio economico, leggibile come un rimescolamento degli status e delle poltrone a tutti i livelli. Per rendere la trattazione intuitiva, definiamo il cambiamento in itinere come il tentativo di voler dare al territorio Italia un nuovo assetto a livello normativo e strutturale, il che avrebbe ob torto collo forti ripercussioni sulle altre sfere del sistema biologico. Al riguardo saranno proposti interrogativi per così dire provocatori intrisi di critica propositiva. Partiamo con una prima

domanda, perchè si vira a vele spiegate verso questo nuovo modello? Le ragioni come al solito sono diverse. La realtà empirica ci racconta di Stati più sviluppati, sia civilmente sia tecnologicamente, che già da qualche tempo hanno intrapreso e messo in atto questo tipo di cambiamento: gli USA, la Germania e la Svizzera. Siamo perciò di fronte ad una questione geopolitica, raccomandata agli Stati membri dalla Commissione europea. Potremmo definirla come una sorta di tendenza “uniformante” imposta dalla regia europea, per cercare se non di eliminare, almeno di ridurre i gap tecnologici e culturali tra gli Stati dell'UE, realizzando così un doppio obiettivo più generale, chiamato sviluppo e coesione sociale. Sono in molti a scommettere che il sistema regionalista di astrazione federalista, sarebbe in grado di preparare meglio il terreno al processo di sviluppo e di coesione sociale. Siamo perciò di fronte ad un tentativo di necessaria imitazione, degli ordinamenti giuridici degli Stati succitati. Appena sopra, si è accennato a una “programmazione propedeutica” al processo federalista e al decentramento politico amministrativo, ma in cosa consistono? Non doveva essere forse la programmazione propedeutica, un, passaggio necessario e fondamentale, teso a ridurre la forbice tra gli Stati membri? Sarebbero forse stati opportuni e necessari all'origine prima di intraprendere il viaggio, le modifiche di alcuni capisaldi del nostro ordinamento giuridico? Modifiche che andavano ponderate seguendo una tempistica di medio lungo termine, programmate prevedendo obiettivi, interventi, misure e azioni funzionali ai differenti e distanti contesti regionali e infraregionali. La mancanza di questa programmazione propedeutica non ci impone dunque di assegnare un nome diverso al viaggio? Pertanto, il regionalismo fiscale e il decentramento politico in atto così come sono stati pensati, lasciano più di un dubbio sulla loro riuscita e sulla loro sostenibilità. Con il d.lgs n. 56/2000 si è definito un nuovo sistema di finanziamento per le Regioni a Statuto ordinario, con l'obiettivo di accrescere l'autonomia impositiva di tipo derivata non originaria (attraverso l'addizionale regionale all'irpef, l'accisa sulla benzina, e introducendo il meccanismo di perequazione interregionale (compartecipazione regionale all'IVA, tale da compensare la spesa storica, ovvero, i trasferimenti erariali soppressi dal centro) delle risorse nazionali, basato sul principio della solidarietà delle Regioni più ricche e virtuose che presentano redditi più alti e quindi un maggior e consolidato gettito fiscale. I criteri scelti per la devoluzione

del fondo di solidarietà appena esposto mostrano però dei seri limiti. Se si considera il criterio della popolazione residente, lo stesso sarebbe congruo se non vi fossero differenze interregionali di redditi (gettito fiscale) o differenze di fabbisogni o di costi dei servizi pubblici. Ecco perché a parere di chi scrive, la perequazione interregionale non è né bastevole né garanzia di sostenibilità del processo regionalista in atto. Soprattutto, se ci chiediamo, sino a quando le Regioni del Nord saranno disposte ad essere solidali con quelle del Sud? Accanto ad interventi di tipo tecnico, tributario e di finanza locale, non era necessario programmare contestualmente seri e incisivi interventi di tipo strutturale sul tessuto sociale ed economico, per ridurre i forti gap reddituali e di gettito fiscale interregionale? Vieppiù, con la legge delega n. 42/2009 si è prospettato il passaggio dal criterio della spesa storica, che prevede il trasferimento di maggiori risorse dal centro alle Regioni che “spendono di più e male”, con il criterio del fabbisogno standard, fondato sulla logica dei “trasferimenti previi accordi” tra lo Stato centrale e gli Enti Locali – teso a valorizzare il principio dell’efficienza e dell’efficacia, implicando quello di cooperazione istituzionale verticale e orizzontale. Questo disegno ha mostrato, però, prima di essere partorito dei limiti sostanziali, in effetti, date le diversità interregionali dei contesti geografici, le diverse infrastrutture viarie e l’offerta dei servizi, si giunge a che i costi standard non possono essere considerati tali per tutte le Regioni.

Un regionalismo vs un federalismo così ipotizzato non contiene in sé, anche, dal vostro osservatorio il germe di una forte minaccia secessionista e il serio pericolo che le differenze tra le Regioni del Nord e del Sud si possano acuire ancor di più?

La diversa organizzazione istituzionale degli Stati federali che vanno per la maggiore, sia a livello europeo sia internazionale, che presentano ben altre caratteristiche sia a livello di forme di Stato che di Governo, ci porta a riflettere, sul fatto che il processo in itinere, forse avrebbe necessitato di modifiche istituzionali di una certa portata. Premesso che la Carta costituzionale italiana è eccellente e per certi versi esplicitamente e implicitamente “progressista” e “visionaria” verso dinamiche sicuramente regionaliste e meno federaliste, che comunque necessitavano a priori modifiche dell’impianto costituzionale. A questo punto della trattazione resta inteso che vi è più di un dubbio, che il legislatore costituzionale si riferisse a uno Stato federalista Tit.V della Cost. artt. 114 e seguenti.

È pacifico che accettando queste ultime considerazioni possiamo dire che la locuzione di federalismo fiscale prefigura un doppio abuso, il primo sicuramente a livello terminologico ed il secondo rispetto ad una non consone e non funzionale esistente struttura organizzativa di base rispetto sia alla forma di Stato che di Governo. Nel caso italiano non è più corretto parlare di Stato unitario a progressivo decentramento politico istituzionale, regionalista o di autonomie locali? Quello italiano è meglio definibile come regionalismo fiscale e decentramento politico amministrativo, in luogo al quale l’Italia resta sempre e comunque uno Stato unitario. Altrimenti, avremmo bisogno di cambiamenti molto più ampi sia a livello di forma di Stato che di Governo. Per togliere un pò di polvere su alcuni concetti base, ricordiamoci che la forma di Stato individua i diversi modi di essere dei rapporti tra Stato e società. Il teorico della sovranità Jean Bodin affermava, esistono solo tre figure di forme di Stato: monarchia, aristocrazia e democrazia e la differenza tra forma di Governo e di Stato è fondata sulla titolarità della sovranità e sull’esercizio della stessa. L’Italia dal 1948 è una Repubblica democratica – che contempla il momento, unitario, sancisce l’indivisibilità e riconosce le articolazioni cioè le autonomie locali - e la sovranità spetta al popolo, “che un tempo la esercitava appieno” con il diritto al voto, l’istituto del referendum e la rappresentatività politica, rispetto ad oggi, dove questi diritti si sono di fatto di gran lunga affievoliti, in quanto sono stati semi svuotati dell’essenza di democrazia e partecipazione di scegliersi liberamente le persone da votare e dalle quale si intende essere rappresentati. Supposto che certe forme di Stato presuppongono determinate forme di Governo. Ad esempio lo Stato federale richiede un’organizzazione della forma di Governo dello Stato centrale coesistente a quella forma di Stato: una seconda Camera rappresentativa degli Stati membri e una Corte Costituzionale chiamata a risolvere i conflitti tra i poteri nazionali e statali. Escludendo clamorosi ribaltoni, e dunque la rottura della legalità costituzionale, la forma di Stato repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale, in quanto uno dei principi fondamentali della nostra Costituzione, che secondo una dottrina molto diffusa sono esclusi dal procedimento di revisione costituzionale. Se la titolarità della sovranità anche se affievolita rimane in mano al popolo, le revisioni possibili sono prospettabili solo in direzione del suo esercizio e quindi rispetto all’organo legislativo ed esecutivo. Il sistema

parlamentare italiano considera un bicameralismo paritario perfetto, rinvenibile in quegli Stati la cui organizzazione doveva tener conto di due differenti ceti sociali: la nobiltà e la borghesia. Il bicameralismo paritario perfetto implica che le deliberazioni del Parlamento siano il risultato dell'incontro delle manifestazioni di volontà della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica. I due organi che compongono il Parlamento detengono gli stessi poteri, e svolgono funzioni identiche, sia quella legislativa sia quella politica. Il principio bicameralista italiano non discende da una necessità di tipo strutturale come per gli Stati federali, ma dalla considerazione che due camere avrebbero meglio potuto ponderare le leggi, è cioè di ordine politico. Negli Stati federali siamo di fronte ad un bicameralismo necessario per motivi strutturali, l'istanza centralista si contrappone a quella federalista. Negli Stati federali accanto ad una camera che rappresenta la totalità dei cittadini, né esiste un'altra che rappresenta le Regioni o gli Stati federali. Invero, trattasi di un bicameralismo non paritario e quindi imperfetto, dove i due organi che compongono il Parlamento, non detengono gli stessi poteri e una Camera può compiere atti che sono preclusi a un'altra Camera. In Italia questo tipo di bicameralismo imperfetto era vigente con lo Statuto Albertino "il Senato non poteva votare la sfiducia al Governo e non deteneva l'iniziativa legislativa in materia di leggi tributarie e di bilancio". Sul fronte del sistema parlamentare sarebbe auspicabile un "tripartitismo rigido" e una forma di Governo presidenziale, alla francese? Forme di Governo queste basate sull'esperienza anglosassone e per certi versi francese, che hanno assicurato da sempre una maggiore stabilità politica amministrativa rispetto alla variabilità e instabilità italiana, e dunque un maggior sviluppo socio economico. Al riguardo non sarebbe auspicabile anche la revisione dell'art. 67 della Cost. relativamente alla rappresentanza senza vincolo di mandato? Fondamentalmente lo sviluppo socio economico dei territori a ogni latitudine, ha come prerogativa la stabilità politica e amministrativa. È necessario che i governi centrali e decentrati possano manifestare lungo la durata del loro mandato operativamente i progetti contenuti nei diversi programmi politici. L'instabilità politica è il cancro della crescita e dello sviluppo dei territori. Aggiungiamo alla stabilità quale fattore per lo sviluppo, quello della necessità di "dimagrimento" in ambito istituzionale di enti che non fanno altro che lievitare la spesa generale e produrre burocrazia. È assodato da qualche tempo che la più grande

industria italiana è rappresentata dalla macchina politica e amministrativa. Altro ostacolo per lo sviluppo è rappresentato dal fenomeno dell'iperlegislazione, parti dei quali palesemente in contraddizione con i progetti programmati. La causa di questi pasticci all'italiana è da sempre l'instabilità politica, e l'atteggiamento arrogante e orgoglioso della maggior parte della classe dirigente di turno, che azzera a prescindere, i programmi e i progetti iniziati e non portati a termine dai loro presunti incapaci predecessori. Perché una programmazione e una riprogrammazione politica sia il più possibile efficiente ed efficace, non contraddittoria e non fatta d'interventi legislativi stridenti, è necessario, che il team che la pone in essere abbia un bagaglio tecnico amministrativo, oltre che a un senso politico ampio e lungimirante. I programmi politici dovrebbero essere fatti da un insieme di progetti sistematici, funzionali e il più possibile coerente con la mission iniziale. A tal proposito, può essere considerato tale il d.lg 93/2008 convertito dalla legge 126/2008 che ha esentato dall'ICI le prime case e relative pertinenze? Ebbene se da un lato si è dato avvio nel 2001 con la legge costituzionale n. 3 alla revisione del titolo V della Costituzione per preparare il terreno al regionalismo fiscale e al decentramento politico amministrativo. Dall'altro lato con un colpo che definire inopportuno e opportunistico è poco, si è azzoppato il pilastro della finanza locale dei comuni, che per i 2/3 fanno leva sull'entrata propria ICI, la quale rappresenta il gettito fiscale più rilevante pari al 40%. Diversi sono gli interventi legislativi nazionali che stridono e sono chiaramente in controtendenza con l'iniziato processo autonomistico, e che hanno avuto come effetto quello di complicare ulteriormente la situazione di un quadro già di per sé deficitario sul piano dell' equilibrio economico – finanziario. Tra questi citiamo quelli più significativi, per cui all'art. 119 co.6 della Cost. Tit. V revisionato: i Comuni, le Province e le Città Metropolitane possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Tale normativa è figlia delle raccomandazioni dell'UE ed ha come obiettivo principale quello di ridurre il debito pubblico prodotto dalla PA. In realtà tali effetti restrittivi si sommano alle norme sul rispetto del PSI, ingessando e legando ulteriormente le mani agli amministratori degli Enti Locali, costringendoli ad un "immobilismo forzato", sia in direzione del rispetto del Patto di Stabilità Interno (PSI), che rispetto alle possibili manovre relative alla spedita degli avanzi di amministrazione in investimenti. La medesima

normativa pur fondandosi su di una ratio europea, dettata dalla politica di ridurre il debito pubblico si è comunque rivelata essere troppo restrittiva e penalizzante per il ruolo assunto dagli Enti Locali, quali protagonisti nell'ambito del processo regionalista, ancor più se associata a situazioni congiunturali com'è quella della crisi in essere. Altresì, appaiono urgenti in tale ottica le modifiche di più parti della normativa che regolano le autonomie locali, il, d.lgs 267/2000. Diverse parti sono esemplari nella forma, ma non nella sostanza, tra questi l'art. 42 che attribuisce formalmente ai consiglieri comunali competenze in materia di indirizzo politico amministrativo, che invece nella sostanza è ancora pienamente nelle mani delle Regioni che dettano e coordinano il programma politico generale; ed ancora l'art. 107 che prevede l'autonomia tra i dirigenti e gli organi di governo, che in realtà non c'è, in quanto a nominare i dirigenti e i segretari comunali è sempre e comunque il capo dell'amministrazione cioè il Sindaco. Così come appaiono ancora poco efficienti i metodi di valutazione degli stessi dirigenti, che a loro volta sono chiamati a valutare i dipendenti. In tale ottica, si prospetta la problematica della costituzione del nucleo di valutazione e della sua autonomia rispetto all'amministrazione. In conclusione, il disegno regionalista e non federalista e di decentramento politico amministrativo ha bisogno di un'ampia rivisitazione, così come appaiono ancora incerti e lontani i tempi di esecuzione, diversamente vorrebbe significare mettere in pericolo la pace sociale di un paese già in piena crisi.