



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL VENETO

il federalismo fiscale in italia: **prospettive politiche e problemi tecnici**

QUADERNO n. 11

Consiglio regionale del Veneto

Atti - Quaderni

Quaderno n. 11

Consiglio regionale del Veneto
Servizio per le relazioni esterne

Palazzo Ferro Fini

San Marco 2322, 30124 Venezia

tel. 041 2701272

email: sre@consiglioveneto.it

Redazione a cura di Antonella Lazzarini

Responsabile dell'Ufficio per la comunicazione istituzionale

© Copyright 2007

Consiglio regionale del Veneto

Cierre edizioni



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL VENETO

il federalismo fiscale in italia:

prospettive politiche e problemi tecnici

Seminario tenuto presso

l'Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti

Palazzo Franchetti | Campo Santo Stefano | Venezia

7 luglio 2006

Indice

Introduzione

Marino Finozzi

Presidente del Consiglio regionale del Veneto 7

Sessione antimeridiana

Apertura dei lavori

Achille Variati

Vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto 17

Interventi

Moderatore: Achille Variati

Ernest Benach

Presidente del Parlamento della Catalogna 23

Luca Antonini

Professore ordinario di Diritto Costituzionale all'Università di Padova 35

Peter Straub

Presidente dell'Assemblea Legislativa del Land del Baden-Württemberg 63

Gilberto Pichetto Fratin

Vicepresidente del Consiglio regionale del Piemonte 71

Angela Fusco Perrella

Presidente del Consiglio regionale del Molise 76

Pietro Pepe

Presidente del Consiglio regionale della Puglia 80

Sessione pomeridiana

Ripresa dei lavori

Carlo Alberto Tesserin

Vicepresidente vicario del Consiglio regionale del Veneto

91

Interventi

Moderatore: Carlo Alberto Tesserin

Mario Bertolissi

Professore ordinario di Diritto Costituzionale all'Università di Padova

97

Paolo Giaretta

Sottosegretario di Stato al Ministero dello Sviluppo Economico

105

Fabio Gava

Assessore regionale del Veneto alle Politiche dell'Economia, lo Sviluppo, la Ricerca e l'Innovazione, le Politiche Istituzionali

111

Conclusioni

Alessandro Tesini

Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome

121

Introduzione

Marino Finozzi

Presidente del Consiglio regionale del Veneto

Aprendo i lavori di questa giornata dedicata al Federalismo Fiscale in Italia, esprimo la mia particolare soddisfazione per il fatto che sia Venezia, capitale del Veneto, la sede di questo convegno organizzato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province autonome.

Il tema del federalismo fiscale, e più in generale quello dell'autonomia, trova infatti nel Veneto una attenzione e un interesse particolari sia da parte delle istituzioni che di tutti i cittadini. Consentitemi ancora di rivolgere un doveroso, quanto sentito saluto ai relatori e a tutti gli intervenuti, in particolare ai Presidenti dei Consigli Regionali presenti in sala a testimoniare l'interesse delle loro Regioni per queste tematiche sulle quali, fin da subito, si dovrà aprire un serio, approfondito e fattivo dibattito istituzionale a tutti i livelli.

Il federalismo fiscale, per le sue diverse implicazioni di carattere istituzionale, sociale ed economico, non può essere affrontato in maniera disgiunta dalle tematiche legate alle sostanziali modifiche costituzionali che riguardano il tema dell'autonomia, non solo finanziaria. Per questo motivo ritengo utile partire da una analisi, seppure sintetica, dell'esito del referendum costituzionale, chiusosi con i risultati che tutti conosciamo e che ha visto – a livello regionale – la vittoria dei SI in Lombardia e Veneto. Incentrando una prima valutazione su questi dati, emerge la visione di uno Stato fortemente diviso, al di là di qualsiasi aspettativa, anche per la nutrita partecipazione dei cittadini che proprio in questa area hanno sentito in maniera particolare l'importanza di questo evento decisionale.

La divisione si è manifestata non tanto su di un piano politico, quanto piuttosto per i diversi modi di vedere e interpretare i rapporti tra lo Stato e le Regioni, sia di carattere istituzionale che, specialmente, di tipo economico.

Come mostrano i numeri al di là di diverse interpretazioni partigiane, la netta vittoria dei NO ha evidenziato un ampio e diffuso rifiuto della modifica costituziona-

le portata in giudizio. D'altro canto, però, si è fatta sentire la maggioranza dei cittadini di una ben precisa e definita area geografico – economica, che ha con altrettanta chiarezza espresso la voglia per un sostanziale cambiamento delle regole costituzionali, soprattutto per quegli ambiti che attengono al decentramento economico e amministrativo.

Questa scelta, minoritaria a livello complessivo, ma maggioritaria a livello regionale, non avrà, com'è ovvio, alcun seguito perché un'altra maggioranza, sicuramente democratica, ma molto più eterogenea, ha deciso di negare questa prospettiva.

L'esito del referendum ha prodotto una frattura tra regioni e tra le stesse e lo Stato centrale, che è stata una conseguenza del voto dei cittadini. Non può essere imputata all'azione di quelle forze politiche che, nel pieno e totale rispetto delle regole democratiche, hanno operato all'interno del precedente Governo per delineare una riforma istituzionale fondamentale.

Ritengo di poter in tutta tranquillità affermare che la modifica costituzionale proposta aveva tra i suoi obiettivi quello di unificare lo Stato, mettendo insieme realtà diverse e facendo convivere tutte le esigenze derivanti dalle varie specificità locali.

Appare invece evidente come da parte delle regioni meridionali vi sia stata una precisa e determinata volontà di non procedere sulla via del cambiamento e di lasciare le cose così come stanno.

Una scelta sulla quale non sono prevalse motivazioni di carattere ideologico e politico, ma si è dimostrata più che altro influenzata da una dinamica di interesse che portato ad una convergenza di consensi verso posizioni ritenute più soddisfacenti alle specifiche, locali esigenze. Anche le cinque Regioni a Statuto Speciale hanno espresso con forza il loro rifiuto del cambiamento. E non poteva essere altrimenti!

Infatti sarebbe stata incomprensibile la scelta di rischiare di compromettere le situazioni di vantaggio acquisite. Su questo punto una autorevole conferma viene dalle preoccupazioni espresse in questi giorni dal Presidente del Friuli V.G. che ha preventivamente avvertito il Governo di non pensare a possibili modifiche della Costituzione riguardo agli Statuti speciali.

Non sorprende dunque il voto di quelli che hanno fatto del regionalismo specifico il motivo di una vantaggiosa diversità che, è bene ricordarlo, finisce per essere pagata da tutti gli altri, e specialmente da quelle regioni – come il Veneto – che con una maggiore capacità fiscale e dotate di buone risorse produttive di reddito sono

maggiormente penalizzate. Confrontando i risultati referendari, non sfugge il singolare parallelismo tra i dati dell'Alto Adige e quelli di Puglia o di Calabria, una coincidenza di vedute che mi pare difficilmente giustificabile da un comune sentimento di unità nazionale, né tantomeno da motivazioni ideali, etniche, linguistiche o di identità talmente radicate da accomunare nel voto gli abitanti di Merano e quelli di Locri.

Una analisi per quanto veloce delle possibili ragioni che hanno motivato la contrapposizione del voto del Veneto a quello di altre Regioni, evidenzia come siano le notevoli e note differenze di carattere economico i principali fattori del contendere.

Il Trentino Alto Adige, prima di tutto, dove ogni residente, a parità di tasse versate, riceve in termini di trasferimenti dallo Stato una cifra oltre TRE VOLTE superiore a quella del Veneto. A livello globale, applicando le stesse regole la nostra Regione dovrebbe ricevere 26 Miliardi di Euro l'anno invece degli attuali 7!

Secondo i dati forniti dalla nostra Segreteria regionale per il Bilancio e la Finanza, ancora più stupore desta l'analisi delle entrate pro capite a livello regionale. In Valle d'Aosta, Regione a Statuto speciale, nel 2003 questo valore è stato pari a ben 11.237 Euro, contro i 1.965 del Veneto, quindi circa SEI volte maggiore. Di questi circa il 70 % derivano dalla devoluzione del gettito dei tributi erariali.

Dobbiamo dunque stupirci se i cittadini della Valle d'Aosta hanno votato NO al referendum? Sono sostanzialmente queste le ragioni che hanno spinto alcuni paesi di confine tra Veneto e Trentino a chiedere l'annessione a quella Provincia autonoma. Si tratta di un segnale di forte disagio che ha finito per esasperare determinate situazioni di palese ingiustizia, più evidenti localmente anche tra dirimpettaii quando a dividerli è un confine amministrativo tra una regione a Statuto speciale ed una a Statuto ordinario. Da tutto questo emerge con chiarezza che non esiste una questione Trentina o Valdostana o Siciliana: c'è, al contrario, una questione di equità e di parità tra tutti i Cittadini della quale dovrà tenere conto chiunque si accingerà a mettere mano ad una riforma costituzionale.

Siamo tutti d'accordo che è la politica e non l'economia, ad avere la forza di cambiare determinati scenari istituzionali. Una situazione negativa per le regioni dotate di una grande forza economica che si trova in una condizione di subordinazione al diverso potere della politica che, in Veneto – come ci viene spesso rimprovera-

to dal mondo imprenditoriale – si trova in una condizione di endemica debolezza, specialmente nei rapporti con lo Stato dove vi è carenza di potere contrattuale.

A comprovare questa situazione vi è la totale assenza di ministri in questo Governo visto che il nuovo Presidente del Consiglio ha scelto di escludere la rappresentanza di un'area così importante come l'intero Nord Est.

Questo motivo si aggiunge ai vari altri che rendono difficile essere ottimisti, anche moderatamente, verso le prospettive di successo di una qualunque iniziativa volta a riequilibrare l'attuale situazione.

Se dall'analisi del voto settentrionale si escludono il Trentino Alto Adige, il Friuli e la Valle d'Aosta, che per le motivazioni prima esposte si possono considerare delle entità poco omogenee a quest'area del paese, si può facilmente constatare come al Nord sia stata espressa in maniera forte la volontà di cambiamento. Una espressione che non nasce soltanto da una differente visione ideologica o politica, quanto perché qui sono profondamente radicati modi diversi di intendere i rapporti tra le parti che compongono lo Stato.

Per questi motivi non va considerato stretto il legame tra l'esito del referendum e il colore dei diversi schieramenti, perché l'idea federale dello stato non è patrimonio di una classe politica di destra così come una concezione antifederale lo è per la sinistra, almeno di quella moderata.

Voglio ricordare che si è plaudito da più parti alla raggiunta autonomia della Catalogna, arrivata dopo 27 anni di battaglie. Ora a quella Nazione viene riconosciuta persino una lingua ufficiale, la gestione delle imposte, l'indipendenza del sistema giudiziario. Ben più di quanto la Devolution proponeva per tutte le regioni italiane.

È vero che Veneto e Lombardia hanno votato al referendum in maniera coerente al voto politico espresso in primavera.

Questo aspetto, però, non deve essere banalizzato ponendo l'accento sulla geografia del consenso considerandolo un prodotto ristretto ad una piccola isola etnico – economica. Sarebbe infatti un errore ritenere trascurabile l'esigenza di questo territorio, senza il consenso del quale nessuna riforma può essere realizzata.

La forte, quasi prepotente richiesta che esce da questo Veneto di un decentramento amministrativo e di un vero federalismo fiscale non solo non può venire sottovalutata, ma deve essere considerata quale contributo al perseguimento di un bene comune e uno strumento di sviluppo per l'intero paese.

Qualcuno ritiene che già oggi ci sia una forma di decentramento amministrativo, ma si tratta di un FEDERALISMO ALLA ROVESCIA che alcune regioni subiscono e che è conseguenza di una male interpretata lettura delle modifiche costituzionali del 2001.

La radicale disuguaglianza di vedute che si è venuta a determinare tra aree diverse rende oggi alquanto difficile trovare i margini per un possibile e costruttivo dialogo, anche perché le posizioni sembrano allontanarsi ancor più le une dalle altre.

Le divisioni vanno acquistando contorni via via più netti e precisi, tali da mettere in dubbio la ripresa di una fattiva collaborazione finalizzata ad una riforma costituzionale. A ciò si aggiunge anche il rischio di una radicalizzazione del problema con la conseguente accentuazione delle divisioni e l'exasperazione di un crescente antagonismo economico regionale.

Uno scenario che potrebbe essere aggravato se il Governo si servirà di questa divisione, amplificata dai risultati referendari che hanno onorato la sua politica, per giustificare in questo modo il più assoluto immobilismo, magari travestito da "pausa di riflessione", come è stato proposto da qualche autorevole rappresentante istituzionale. Una pausa che finirà sicuramente per cancellare dall'orizzonte un qualsiasi accettabile progetto di riforma.

Insomma una specie di *divide et impera*, contrapposto a quello che potrebbe essere il motto per un nuovo tipo di federalismo: **dividi per unire!**

Non vi nascondo il dubbio che vi sia qualche parte politica, taluni amministratori e Governatori, che puntano a rimandare *sine die* non solo l'arrivo, ma addirittura la partenza di qualsiasi tipo di riforma, uniti in un partito trasversale che si propone di affossare qualunque iniziativa in questa direzione.

Spero tuttavia di essere presto smentito in questo mio timore dalla dimostrazione di una generale ed effettiva consapevolezza della urgenza e della necessità del cambiamento.

Per la maggioranza dei Veneti, io per primo, sarebbe veramente difficile tornare a rivivere la stessa storia di tentativi e di incertezze che da decenni hanno movimentato la scena politica su questi temi. Specialmente in un momento in cui l'esigenza di autonomia è andata crescendo in maniera esponenziale e non potrà essere elusa, deludendo le aspettative con insignificanti riforme.

Come Presidente del Parlamento Veneto, sento – in questo momento – l'esi-

genza che questa Regione indirizzi più utilmente le proprie risorse al fine di trovare delle soluzioni più opportune e adeguate alle necessità dei Veneti.

Nello stesso tempo, però, voglio anche formulare l'auspicio che da questa Conferenza possano emergere contributi utili e progetti efficaci per ricominciare il cammino di riforma istituzionale, non facendo mancare nemmeno quei valori di esperienza maturati nel corso dell'ultima legislatura.

Su una simile prospettiva potrebbe convergere un ampio consenso, a cominciare da quello di tutti coloro che hanno già espresso con il SI il loro desiderio di cambiare.

È responsabilità di ciascuno di agire conformemente al proprio progetto riguardante il futuro di uno Stato che tutti sembrano volere di tipo federale. Persino il Capo dell'attuale Governo ha manifestato l'intenzione di riprendere in mano una qualche riforma.

Il punto è capire come e da che parte muoversi e quali mezzi si vogliono utilizzare per percorrere la strada delle riforme. Anche la velocità è un fattore essenziale per il raggiungimento dell'obiettivo e non si può usare indifferentemente l'asino o l'automobile.

La forma di federalismo fiscale che il Veneto si aspetta non può essere limitata ad una piccola manovra contabile incapace di soddisfare le nostre esigenze.

Pur facendo salve le necessarie forme di solidarietà, non possiamo pensare che l'intervento possa consistere solo in una revisione del D. Lgs. 56 / 2000 di cui abbiamo conosciuto limiti e difetti.

Il processo evolutivo dell'embrione di federalismo fiscale contenuto in quella norma si è completamente bloccato, al punto tale che la situazione si avvia ad una completa stagnazione.

Quel Decreto, anche se ha rappresentato un'evoluzione rispetto al modello di finanza derivata precedente, ha dimostrato di portare parecchie difficoltà operative; in particolare non è riuscito a garantire nemmeno l'automatismo di ripartizione delle risorse tra centro e periferia che, stando alle finalità del decreto stesso, avrebbe dovuto porre in risalto l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, rispetto alle loro necessità di spesa.

L'attuazione del D. Lgs. 56 ha alimentato anche una insanabile conflittualità tra le regioni, non favorendo quel radicale cambiamento di mentalità che dovrebbe stare alla base di una effettiva volontà di cambiamento.

Molte regioni del Sud, nel confronto sul problema della perequazione, continuano a rifarsi alla regola secondo la quale chi di più spende più riceve, secondo una logica economica che non può sviluppare di certo le iniziative locali di miglioramento delle proprie dinamiche economiche. Tali Regioni hanno fatto della propria insufficienza fiscale e della spesa incontrollata una fonte di reddito a scapito di regioni virtuose che sono in tal modo costrette al peso di una perequazione sempre più difficilmente sostenibile. Il confronto che può essere fatto dai dati relativi alla situazione delle Regioni ante e post perequazione ordinaria può aiutare a meglio comprendere a quale sbilanciamento porta l'attuale modello di federalismo italiano. Se già a questo livello non c'è accordo, mi chiedo quali potranno essere mai i parametri possibili per una possibile convergenza!

Una soluzione veramente efficace, nell'attuale contesto, dovrebbe prevedere che la perequazione fosse destinata agli investimenti. In questa maniera le più ricche regioni del Nord vedrebbero – nella perequazione – una motivazione più valida, trattandosi appunto, di investimenti. Questo in accordo anche con le stesse politiche di sviluppo economico regionale in Europa le quali si basano sul presupposto (come ricorda il Prof. Beniamino Moro grande esperto di problemi del settore) che per recuperare il ritardo di sviluppo delle regioni più depresse occorre fare in modo che in tali aree si sposti un volume adeguato di capitali di investimento in modo da accelerare la crescita del reddito e della produzione per ridurre o eliminare il divario con le altre aree.

Citando l'Europa, va ricordato il non trascurabile aspetto del riscontro con i vincoli comunitari sempre più presenti e più significativi nell'ambito del nostro sistema finanziario.

Mi preme ricordare infatti che il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione recita: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

I vincoli correlati all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea hanno dunque un esplicito ancoraggio costituzionale; e particolarmente incisivi sono quelli derivanti dal trattato di Maastricht e dal conseguente Patto europeo di stabilità e crescita. Anzi, alla luce della situazione della nostra finanza pubblica, la loro portata è molto più penetrante del mero divieto di finanziare spese correnti attraverso l'indebitamento imposto alle amministrazioni territoriali dall'ultimo comma dell'articolo 119.

Le implicazioni che ne derivano, e che incidono sia sul finanziamento delle spese correnti sia su quello delle spese d'investimento, comportano che: l'attuazione del federalismo fiscale (e quindi la quantificazione delle risorse sufficienti a garantire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite) andrà costruita in modo da non produrre, in prima applicazione, incrementi dello stock del debito pubblico né incrementi del deficit oltre i limiti consentiti. La legge di coordinamento finanziario dovrà prevedere norme e strumenti idonei ad assicurare che l'autonomia degli enti federati trovi permanentemente un limite nel rispetto dei vincoli e degli obblighi derivanti dal Patto.

Rimane infine da considerare che nel futuro assetto federalista dello Stato, la scelta di quale tipo di federalismo fiscale sarà determinante per uno sviluppo competitivo dell'intero Stato, visto che dovrebbe consentire di lavorare meglio e in maggiore serenità a quelle regioni che contribuiscono a mantenere la struttura portante dell'economia.

In conclusione, mi auguro che questa giornata possa rappresentare un punto di partenza per il nuovo periodo di rinnovamento, anche se non ritengo affatto concluso quello precedente. L'esperienza fin qui vissuta non deve andare persa e nel contempo dovranno essere tenute in debita considerazione le richieste emerse da un così vasto numero di cittadini le quali non possono più essere né disattese, né rinviate. Il Veneto rimane in una vigile attesa, ma nel frattempo la preparazione e l'approvazione del nuovo Statuto regionale sarà certamente un momento significativo.

Si tratterà certamente di un nuovo messaggio che i Veneti manderanno in maniera aperta, chiara e trasparente.

sessione antimeridiana

Apertura dei Lavori

Achille Variati

Vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto

Questo convegno si svolge, coraggiosamente, all'indomani del confronto elettorale referendario. Dopo la recente consultazione, il punto di riferimento sul federalismo fiscale resta la Legge Costituzionale n. 3/2001, nella quale sono stati profondamente ridisegnati – anche sotto il profilo finanziario e tributario – i rapporti tra i Comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni. In questa sede non vi è l'intenzione di includere, nelle nostre discussioni, le analisi sui problemi che certamente sono sorti dall'attuale articolo 117 della Costituzione quali, ad esempio, la fine del bicameralismo, il Senato federale, ecc.

Vogliamo, invece, affrontare quella che secondo noi è la pagina nodale del federalismo fiscale. Anzitutto direi che noi, rappresentanti delle Regioni, dovremmo fare un'autocritica (lo dico assumendocene la responsabilità e non so nemmeno se sia condivisa). Osservando uno spaccato temporale che va dai primi anni '90 fino al 2006 dovremmo infatti chiederci: quanto hanno elaborato, quanto hanno inciso le Regioni sui temi del riassetto costituzionale, ante e post riforma del centro-sinistra del 2001?

La mia risposta è: "poco, poco o nulla", e quella parte del dibattito che c'è stato si è svolto, in sostanza (forse per inerzia), in seno ai governi regionali, i quali hanno molto puntato, negli anni passati, sul sistema della Conferenza Stato–Regioni.

Mi pare di poter affermare che la concertazione, fatta all'interno della Conferenza Stato–Regioni, sia sempre stata piuttosto povera, spesso rapidamente superata da decreti, da leggi di coordinamento del Governo e del Parlamento nazionale. Prova dell'insufficiente partecipazione da parte del livello regionale a questi temi, a mio avviso, è stata la stagione statutaria regionale.

Un esempio: nella scorsa Legislatura, purtroppo, il Veneto non è riuscito a darsi un nuovo Statuto, anche se c'è stato un ampio dibattito coordinato dall'allora Presidente della Commissione Statuto, Carlo Alberto Tesserin. Francamente ritengo

di poter affermare che, in generale, la stagione statutaria sia stata quantomeno “pallida”, spesso orientata a riprendere principi già presenti nella prima parte della Costituzione. Si sono pure mosse valide battaglie ideologiche, però non sono emersi “utili conflitti” ... eppure ce ne sarebbe bisogno.

Ora si sta aprendo nel Paese una nuova fase di dibattito costituzionale, è giunto il tempo che le Assemblee legislative regionali divengano veramente co-protagoniste delle scelte. Attenzione, però, sarebbe un gravissimo errore che lasciassimo al solo legislatore regionale, oppure ai soli Presidenti delle Giunte regionali, il compito di rappresentarci, senza dare ascolto alle autonomie locali, che devono invece essere parimenti protagoniste di questa stagione.

Secondo l'intenzione di questo convegno, la ripresa del dibattito deve partire dalla vera questione irrisolta: mi riferisco al fatto che finora l'attenzione del legislatore regionale di centro-sinistra si è soffermata, quasi esclusivamente, sull'articolo 119 della Costituzione. Altrettanto hanno sostanzialmente fatto il legislatore ed il Governo di centro-destra. In definitiva direi che, in questi anni, non vi sono stati progressi considerevoli. Il federalismo fiscale è la vera e propria pietra angolare per l'intero sistema delle autonomie e per le relative comunità.

Le questioni che stanno nel pacchetto del federalismo fiscale sono almeno tre:

- il passaggio dalla sperequazione alla responsabilizzazione, tema che certamente non riguarda soltanto le Regioni “ricche” del Nord, bensì tutte le Regioni;
- il ruolo ed i limiti del fondo perequativo, nell'ottica di assicurare in tutto il territorio nazionale la copertura integrale dei livelli essenziali dei servizi;
- quindi, un nuovo tipo di inquadramento delle entrate e di flessibilità fiscale regionale.

Perché nel nostro Paese vi è un esattore unico, lo Stato, che atavicamente ritiene di essere il titolare del gettito erariale. Lo Stato ha infatti sempre deciso, in maniera unilaterale, le modalità della co-partecipazione al gettito erariale e persino, a volte, la destinazione obbligatoria dei fondi che vengono assegnati ai livelli regionali o locali. Se questa è la situazione attuale, forse la strada potrebbe essere quella di partire proprio dall'articolo 119 della Costituzione, dandogli però finalmente attuazione. Il Presidente Galan ha di recente presentato una proposta che definirei, senza voler dar luogo a facili polemiche, interessante, e che nasce da un dibattito sviluppato in sede di Alta Commissione per il federalismo fiscale.

In Italia, purtroppo, diversamente da altri paesi europei, hanno attecchito due problematiche difficili da estirpare, che frenano lo sviluppo e le buone intenzioni. La prima consiste nella voragine del debito pubblico, che pesa sulla testa di tutti; la seconda è l'antica ed indecorosa consuetudine all'evasione fiscale. Sono due questioni nodali che non devono farci rassegnare alla passività ed all'immobilismo. Bisogna lavorare con scrupolo, per far coincidere il più possibile la responsabilità finanziaria con quella amministrativa e di governo.

Perché, nell'ottica della responsabilità, verrà meno la stagione della consuetudine ad indicare la colpa del non essere riusciti a fare, in qualcun altro: il Comune nella Regione, la Regione nello Stato, lo Stato nella Comunità europea...

Dunque, si levino finalmente dal livello regionale idee e tesi sui principi per attuare il 119. Si badi però: senza negoziazione, senza contrattazione, non vi potrà essere federalismo né, tantomeno, federalismo fiscale, perché il negoziare che io intendo non è di certo un conflitto permanente, ma è frutto di scambi di opinioni e di confronti su idee. Anzitutto è necessario, prima che con lo Stato, un dialogo tra le Regioni. È vero che si è visto un certo fermento, per la verità positivo, a livello statale, ma noi dobbiamo elaborare una strategia puramente regionale, con la quale andare poi al confronto con le forze politiche. Questa partita riguarda in particolare le Regioni a Statuto ordinario. È chiaro, però, che il fatto di starne fuori potrebbe danneggiare le Regioni a Statuto speciale, poiché arriverebbe il momento in cui la loro autonomia – che va difesa e tutelata – potrebbe essere rapidamente interpretata come privilegio, ed allora potrebbe comprometersi il rapporto tra noi.

Concludo con una nota di incoraggiamento. Abbiamo un Governo che ha manifestato finalmente l'intenzione di aprire un canale di ascolto: nel programma di chi ha vinto le elezioni è scritto testualmente "mai più riforme costituzionali fatte a stretti numeri di maggioranza". Questo ci sia da sprone per rinsaldare la nostra alleanza e per portare avanti, senza indugi, i nostri progetti più ambiziosi.

Una nota di orgoglio, infine: Venezia oggi si candida a diventare luogo di discussione sul federalismo fiscale. Questo appuntamento ha la presunzione di aprire un cammino "italiano"; a fine ottobre ospiteremo l'Assemblea Generale della CALRE, ed allora questo fondamentale tema diventerà anche "europeo".

INTERVENTI

sessione antimeridiana

moderatore: Achille Variati

Vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto

moderatore: Achille Variati

Vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto

La parola, ora, al Presidente Ernest Benach.

Benach è fondatore dei “Nazionalisti di Sinistra”, movimento politico per il quale si è candidato alle elezioni della Catalogna nel 1980, a soli 21 anni. Nel 1987 è entrato nella Sinistra Repubblicana di Catalogna, ricoprendo varie cariche. Divenuto deputato nel 1992, nel 2003 è stato eletto Presidente del Parlamento di Catalogna; è stato inoltre Presidente della CALRE.

Ernest Benach

Presidente del Parlamento della Catalogna

In veste di Presidente del Parlamento della Catalogna voglio porgere il mio ringraziamento al Consiglio regionale del Veneto ed alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, per l'invito a partecipare a questo seminario.

Vi ringrazio per la vostra ospitalità e mi auguro di soddisfare il vostro interesse parlandovi, prendendo spunto dall'esperienza catalana, del modello o dei modelli fiscali dello Stato delle Autonomie spagnolo. Ho utilizzato il plurale, modelli/sistemi fiscali, e questo chiaro distinguo non è dovuto solo ai cambiamenti intervenuti nel corso degli anni, ma perché sin dall'inizio nel cosiddetto Stato delle Autonomie sono stati presenti due sistemi fiscali differenziati.

Ma procediamo con ordine. In primo luogo, per capire le realtà ed i conflitti politici sorti intorno al tentativo di rendere federale lo Stato spagnolo, dobbiamo porci nel periodo denominato della transizione, quello che seguì la caduta del regime dittatoriale alla morte del generale Franco, nel 1975.

La **transizione politica spagnola** costituisce un modello profusamente analizzato e studiato in campo internazionale, esempio in certi aspetti per le transizioni politiche di paesi dell'Europa dell'est o d'America Latina. Ma quella transizione ha avuto anche i suoi risvolti oscuri, **problemi irrisolti** alcuni dei quali tuttora in sospenso.

Fra di essi è di particolare rilievo quello del **riconoscimento e rispetto delle libertà delle diverse nazioni** esistenti all'interno dello Stato spagnolo.

Dopo quasi 40 anni di dittatura, la Catalogna, Euskadi e la Galizia, riprendendo il filo storico spezzato dalla dittatura, esigevano il ripristino delle loro istituzioni di autogoverno, alle quali non avevano mai rinunciato, e che avevano perso solo per la serie di imposizioni scaturite dalla forza delle armi. Rivendicavano il diritto all'auto-determinazione e ad un riconoscimento differenziato delle loro specifiche realtà nazionali, come quello di cui godevano prima della sedizione militare, erede a sua

volta di trascorsi periodi storici. Va detto che tali rivendicazioni all'epoca non erano portate avanti in esclusiva dai partiti d'ambito regionale. Facevano parte anche del bagaglio di idee e principi di importanti partiti d'ambito statale, che capivano quanto fosse necessario garantire la libertà dei popoli per poter avviare un qualsiasi progetto comune. Al tempo stesso le forze sociali e politiche eredi del regime franchista esercitavano forti pressioni per ridurre la portata dei cambiamenti in corso, e si proclamarono portabandiera di un'unità costruita sulla base di una struttura accentrata che permettesse di preservare la molteplicità di interessi che risiedevano, ed in parte ancora risiedono, nella capitale dello Stato.

Lo scontro fra queste due tendenze, così come altri che si sono registrati nel quadro della transizione, fu canalizzato in modo ambiguo e flessibile lasciando aperta la strada da seguire in futuro, ma affidando la facoltà di deciderne la direzione alla volontà politica del potere dello Stato. Cosa che, con il passar degli anni, si è rivelata non solo un primo passo falso e causa di squilibri, ma anche fonte di continue controversie, chiaramente visibili nelle centinaia di vertenze sull'attribuzione di competenze, insorte fra lo Stato e le Comunità Autonome, che nel corso di questi anni sono state sottoposte al parere della Corte Costituzionale. O nella permanente rivendicazione di un maggior autogoverno da parte di Euskadi e Catalogna.

Le ferite non furono insomma curate ma semplicemente bendate, ed il ferito venne incoraggiato perché cominciasse a correre.

Passiamo dalle metafore al testo e vediamo che il modello dello Stato delle autonomie venne plasmato nell'articolo due della Costituzione, che a tutt'oggi recita:

“La Costituzione è fondata sull'indissolubile unità della nazione spagnola, patria comune ed indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto di autonomia alle nazionalità ed alle regioni che la compongono, come pure la solidarietà fra di esse.”

Lo Stato delle autonomie è stato cioè articolato sulla base di due pilastri fondamentali: **il principio di unità e quello di autonomia**.

Viene quindi creata la Comunità Autonoma come ente territoriale che, all'interno dell'assetto costituzionale dello Stato spagnolo, è dotato di autonomia legislativa e di competenze esecutive. Il principio di unità si presenta come l'altra faccia della medaglia, come scudo contro eventuali processi di confederazione o indipendenza e, in pratica, anche come tutela permanente dell'autonomia delle regioni.

Questo modello ha dato luogo alla configurazione di 17 Comunità Autonome, più Ceuta e Melilla con rango di città autonoma, in un processo popolarmente denominato del “caffè per tutti”. Come risposta alle specifiche rivendicazioni di alcuni territori, basate su ragioni storiche e nazionali, venne insomma articolato un modello territoriale che tali rivendicazioni diluiva mediante la loro generalizzazione. Di fronte a tante voci territoriali, si rendeva infatti imprescindibile un potere centrale forte in grado di garantire efficienza, coesione e diritti delle persone.

E quale migliore garanzia di tale potere che arrogarsi il controllo di quello che popolarmente chiamiamo le chiavi della cassa. Il controllo cioè del sistema di finanziamento, del sistema fiscale. Le autonomie furono quindi dotate di competenze di gestione politica (mediante gli Statuti di Autonomia sviluppati da ogni singola regione), mentre veniva riservata al Governo centrale la potestà di regolazione economica.

Non deve quindi sorprendere che le pubblicazioni della OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) o del FMI (Fondo Monetario Internazionale) non annoverino mai lo Stato spagnolo fra gli Stati federali, qualificandolo come Stato unitario con alcuni tratti federalizzanti.

Possiamo dire insomma che il modello spagnolo è definito da un decentramento politico profondo, proprio di uno Stato federale, e da una struttura tributaria accentrata. Ma, come dicevo all’inizio, non vi è un modello unico per tutti e questa informazione non è del tutto corretta o, meglio, non è completa. Lo stato spagnolo è pieno di contraddizioni e paradossi, e ciò che risulta impossibile quando chi propone è la Catalogna, non lo è per altre regioni.

I due modelli fiscali:

Attualmente nello Stato spagnolo coesistono due sistemi fiscali:

- il regime forale, che viene applicato ai Paesi Baschi ed alla Navarra
- ed il regime comune, che regola il resto delle comunità autonome

Vediamo adesso quali sono le caratteristiche e le conseguenze dei due modelli.

Il **sistema forale**, che è fondato su determinati diritti storici, è applicato nei Paesi Baschi ed in Navarra, dove viene denominato rispettivamente “concerto economico” (concertazione economica) e “convenio” (convenzione).

La comunità forale è l'amministrazione cui compete la progettazione, l'esazione e la gestione di tutte le principali imposte del sistema fiscale, ed è essa che trasferisce al governo centrale spagnolo una parte di quanto raccolto, a titolo di contributo al finanziamento delle spese dello Stato.

In questo modo la concertazione basca "blinda" l'autogoverno dotandolo di imposte generate all'interno del proprio territorio e regolando da questa posizione di forza i rapporti fiscali e finanziari con lo Stato.

Va segnalato che uno degli aspetti che maggiormente ha differenziato il sistema forale dal regime comune è il suo elevato grado di capacità normativa. Capacità normativa cui corrisponde l'elevato livello di autonomia di decisione politica e finanziaria basato sulla capacità di gestire il proprio gettito fiscale.

Da tutto questo è derivato il fatto che le comunità autonome forali possano disporre di un volume di risorse per abitante molto superiore a quello delle comunità autonome a regime comune, benché il livello di competenze sia simile. Che i Paesi Baschi e la Navarra riscuotano e gestiscano le imposte generali e che nel campo delle imposte dirette l'autonomia normativa sia quasi piena fa sì che il modello di concertazione basco sia il più avanzato d'Europa in autonomia fiscale. E secondo numerosi esperti questa situazione spiega altresì in gran parte che la loro crescita economica ed il benessere dei loro cittadini si trovino al di sopra della media spagnola.

Nel resto delle comunità autonome, Catalogna compresa, viene applicato il **sistema di regime comune**. La competenza dell'esazione fiscale spetta allo Stato il quale a sua volta trasferisce fondi alle comunità autonome affinché possano pagare i servizi erogati. Questo sistema ha subito una serie di modifiche a seconda degli equilibri di forze che si registravano nel corso del tempo all'interno del Governo centrale. Così, superata la fase di centralismo che seguì il tentativo di colpo di stato militare del 1981, si aprì una fase di maggior sensibilità alla necessità di adattare il modello di finanziamento e di fiscalità al decentramento amministrativo e di competenze che era stato concesso. Negli anni '90, il sostegno fornito da partiti regionali a diversi governi centrali portò a una trasformazione del modello. Dal pagamento dei servizi devoluti, fatto sulla scorta di una valutazione dei costi al ribasso e senza sufficienza finanziaria, si è passati all'introduzione del concetto di corresponsabilità fiscale, alla capacità di decidere non solo sull'erogazione di beni e servizi pubblici, ma anche sulla composizione degli introiti pubblici e più concretamente del gettito fiscale.

Ma per la Catalogna, che aveva continuato ad acquisire maggiori competenze di autogoverno, il modello di finanziamento non cessa di rappresentare un freno allo sviluppo di politiche proprie. Non solo, i controsensi del modello e l'arbitrarietà della sua applicazione ancor oggi provocano ricadute chiaramente negative sulla Catalogna.

Mi permetto di enunciare una lista incompleta di problemi a cascata:

- Ridotto investimento pubblico statale
- Deficit fiscale
- Privatizzazione di servizi (privati o misti), con la conseguente formazione della cosiddetta "Catalogna dei pedaggi" (pagamento di servizi che in altre comunità autonome sono gratuiti), con ricadute molto negative sulle persone dai redditi più bassi. I poveri sono più poveri, dato che non hanno accesso alle misure coperte dai fondi pubblici di altre comunità autonome (secondo studi recenti, oltre un milione di persone vive in Catalogna al di sotto della soglia di povertà).

L'irrazionalità dell'attuale sistema è tale che comunità autonome che godono di un reddito superiore alla media statale possono ricevere più fondi di quelli che apportano, o che la Catalogna scenda dal quarto all'ottavo posto fra le comunità autonome in reddito familiare disponibile una volta applicate le devoluzioni di fondi.

Voglio dire con chiarezza che in Catalogna non viene messa in causa la solidarietà territoriale. Sono però molte le voci che chiedono che venga ripensato il sistema di applicazione di questa solidarietà. In particolare se ne esige la trasparenza (attualmente non esistono dati ufficiali al rispetto) e lo stabilimento di limiti giusti e ragionevoli a detta di solidarietà, come accade in qualsiasi altro Stato.

- Deficit fiscale

Permettetemi adesso di approfondire un po' il discorso delle conseguenze del deficit fiscale cronico e strutturale che l'attuale sistema di finanziamento provoca in Catalogna. Una delle parole ripetute con maggior insistenza dai rappresentanti politici del popolo della Catalogna è "deficit". Uno dei significati di tale termine è "Mancanza o scarsità di qualcosa che si ritiene necessario". Definizione che descrive adeguatamente alcune delle realtà della Catalogna degli ultimi anni: deficit di infrastrutture, deficit di investimenti statali, deficit nell'assistenza sanitaria, deficit sociale, deficit di asili nido, deficit delle politiche per la casa... gravi mancanze che la nostra società deve

affrontare e che sono perpetuate da un altro deficit, inteso stavolta come “Quantità negativa risultante dalla presenza di spese superiori ai guadagni”.

In questo caso, la differenza fra ciò che la Catalogna “spende in Stato” attraverso le tasse e ciò che da detto Stato riceve rappresenta un deficit immenso e insostenibile, che impedisce di fornire risposte adeguate agli *altri deficit*, alle gravi mancanze proprie che la cittadinanza catalana patisce nella vita di tutti i giorni.

Un recente rapporto del “Comitato di Esperti del Deficit Fiscale”, creato dal Governo della Generalitat di fronte al rifiuto del Governo dello Stato spagnolo di rendere pubblici i dati della bilancia fiscale delle comunità autonome, ha reso ufficiale un fatto che economisti specializzati in questa materia, ed alcuni partiti politici, avevano denunciato nel corso degli ultimi anni.

Un dato a mo’ d’esempio: il Comitato di Esperti ha calcolato che l’ammontare del deficit fiscale del 2001 era pari al 9,2% (nove virgola due) del PIL della Catalogna; pari cioè a undici miliardi e trecentosette milioni di euro.

Una semplice comparazione ci aiuterà a capire il rapporto che intercorre fra l’esistenza del deficit fiscale e la soluzione dei problemi e delle sfide che affronta il paese: questo deficit era praticamente equivalente alla totalità del bilancio della Generalitat, il bilancio dell’istituzione che in principio dovrebbe affrontare le sfide ed i problemi della Catalogna.

Un altro dato: ogni anno ogni catalano, paga “in più” allo Stato 1.800 euro (300.000 pesetas), che vengono dirottati verso altre comunità autonome affinché vi vengano erogati gratuitamente gli stessi servizi disponibili in Catalogna, con una “peculiarità”: in Catalogna siamo costretti a pagare di nuovo alcuni di essi (come i pedaggi delle autostrade, mentre in quasi tutto lo Stato sono disponibili superstrade di libero accesso), o a pagarli più cari (come l’acqua delle nostre abitazioni, più cara che nel resto dello Stato). Dinanzi a una tale situazione, tutti i gruppi politici presenti nel Parlamento Catalano sono stati concordi circa la necessità di riformare il sistema di finanziamento per correggere l’intollerabile deficit fiscale che un anno dopo l’altro lede gli interessi del popolo catalano.

Il punto di partenza proposto dal Parlamento Catalano era che la Generalitat riscuotesse tutte le imposte attraverso una propria Agenzia Tributaria, per poi pagare allo Stato i servizi da esso erogati in Catalogna, più una quota di solidarietà.

Le percentuali, i coefficienti applicabili, gli eventuali limiti, avrebbero dovuto essere oggetto di un posteriore dibattito politico, ma sulla proposta di questo punto di partenza rientravano quasi tutti i diversi approcci ed impostazioni presentati o enunciati dai vari partiti politici rappresentati alla camera legislativa catalana. La Catalogna non poteva aspettare oltre. Stiamo per perdere il treno del futuro (quello sui cui vagoni viaggiano sfide come la nuova immigrazione, la globalizzazione o la crescente domanda di assistenza alle persone dipendenti), e non abbiamo i soldi per il biglietto, giacché lo Stato, che è colui che attualmente incassa ed amministra i nostri soldi, ci trattiene ogni anno fra dodici e quindici miliardi di euro.

Volevamo un nuovo modello di finanziamento più giusto per la Catalogna, trasparente, privo di zone d'ombra. Eravamo convinti che fosse giunto il momento di raccogliere e gestire le nostre risorse, di dare il nostro contributo allo Stato per le spese indotte e di contribuire con una quota di solidarietà pubblica e trasparente allo sviluppo ed al benessere delle comunità autonome che ne avessero bisogno, attraverso lo Stato stesso. Con una precisazione.

Questo sostegno allo sviluppo, questa solidarietà, nel nostro approccio deve servire a promuovere il progresso dei territori afflitti da deficit economico-produttivo ed a correggere situazioni di disparità nella capacità di erogazione dei servizi.

La solidarietà non può divenire una sorta di permanente rammendo ad un deficit strutturale, perché questo rappresenterebbe una perversione del sistema disincentivando l'impegno per lo sviluppo. Lo scenario descritto, che si sarebbe plasmato nella proposta di riforma dello Statuto di Autonomia, si prefigurava ormai da alcuni anni.

Ad esempio, **il Parlamento della Catalogna**, in una **risoluzione del mese di ottobre del 2002**, aveva proclamato la necessità di ottenere un nuovo modello di finanziamento, per raggiungere i risultati della concertazione economica di Euskadi e Navarra, cioè dell'altro sistema fiscale, quello delle comunità forali.

Con il sistema attualmente in vigore, la Catalogna è stata ipotecata, sono stati danneggiati i cittadini meno abbienti ed è stata messa a rischio anche la competitività delle sue aziende, che si trovano svantaggiate di fronte allo sviluppo di altre zone europee che possiedono una maggiore autonomia di investimento.

Avevamo bisogno di cambiare il finanziamento ed avevamo bisogno di garanzie nel farlo; per questo è stato proposto che il nuovo sistema fosse inserito in un nuovo Statuto. L'esperienza ci consigliava di non lasciarlo in balia dei capricci di eventuali maggioranze congiunturali alle Cortes Generales.

- Nuovo Statuto

Dopo molti mesi di lavoro della commissione parlamentare, di trattative, di contributi della società civile e della cittadinanza, il 30 settembre 2005 il Parlamento della Catalogna approvava una proposta di riforma dello Statuto di Autonomia, con il voto a favore del 90% dei deputati. Questo 90% della camera legislativa catalana era frutto di un accordo fra partiti di sinistra e di destra, di governo ed opposizione, addirittura fra l'indipendentismo catalano ed i rappresentanti di partiti di concezione statale. Era un testo che cercava di rispondere ai problemi prodotti da un sistema ingiusto, soprattutto in riferimento al deficit fiscale ed al finanziamento delle autonomie.

Con quella proposta del Parlamento del 30 settembre:

1. Si faceva un passo avanti verso la sovranità fiscale della Catalogna, dotando la Generalitat della **potestà normativa e della responsabilità fiscale su tutte le imposte** in Catalogna. La Generalitat diventava così l'unica amministrazione tributaria competente in Catalogna.
2. Veniva decisa la creazione di un'**Agenzia Tributaria** propria, che doveva gestire, raccogliere, liquidare ed ispezionare tutte le tasse proprie della Generalitat e, via delega dello Stato, poteva esercitare le stesse funzioni sulle grandi imposte statali, una volta totalmente devolute.
3. Migliorava la trasparenza nei rapporti Stato – Generalitat grazie alla creazione della **Commissione Mista di Relazioni Fiscali e Finanziarie**, un **organo bilaterale** per lo sviluppo, l'aggiornamento ed il monitoraggio del finanziamento autonomo. A questa Commissione Mista spettava il compito di valutare i servizi che lo Stato eroga alla Catalogna e, sulla scorta di questa valutazione, la Generalitat doveva destinare una percentuale delle imposte devolute al finanziamento di tali servizi.
4. La Catalogna continuava a cooperare con il resto dello Stato ed a contribuire a mantenere la **solidarietà** con le altre comunità autonome attraverso i meccanismi di **perequazione**, un sistema che in nessun caso avrebbe dovuto alterare la posizione della Catalogna nell'ordine, definito secondo il reddito pro capite, delle comunità autonome. D'altra parte un superiore sforzo fiscale realizzato dai cittadini della Catalogna rispetto a quelli di altre comunità autonome, doveva tradursi in maggiori introiti.

Si trattava inoltre di un modello che permetteva di assicurare una riduzione del deficit fiscale, che sarebbe sceso dal 9% del PIL catalano attuale al 4%, percentuale simile a quella che assumono territori europei che hanno un livello di reddito comparabile a quello della Catalogna.

Era questa, insomma, una proposta di finanziamento che configurava un cambiamento del modello, che intendeva aumentare il grado di sovranità fiscale, assicurando un incremento delle risorse finanziarie della Generalitat e la potestà normativa sui tributi. Ed era un testo approvato a grande maggioranza dai rappresentanti del popolo della Catalogna.

Ma, seguendo i meccanismi costituzionali, tale proposta prima di essere sottoposta in referendum all'approvazione dei cittadini catalani, doveva essere approvata dal Congresso dei Deputati e dal Senato, cioè dal potere legislativo dello Stato.

Nei negoziati, che non commenteremo in questa sede, entrarono in gioco diversi fattori, e ne risultò un drastico ridimensionamento delle aspirazioni catalane, con uno Statuto risultante senza dubbio migliore di quello attualmente in vigore, ma molto lontano dalla proposta del 30 settembre. Cosa che in parte spiega l'alta astensione (superiore al 50%) del referendum in cui il mese scorso è culminato il processo di riforma dello Statuto di Autonomia della Catalogna.

Così, nel testo approvato dal Congresso dei Deputati, approvato ampiamente dalla cittadinanza e quindi nuovo Statuto di Autonomia, è stato fissato un modello fiscale dalle seguenti caratteristiche:

1. Rispetto alla **potestà normativa**, la Generalitat è partecipe del rendimento delle imposte statali devolute alla Catalogna, con una distinzione fra quelle **trasferite totalmente**, quelle cioè sulle quali alla Generalitat spetta la totalità del gettito e la potestà normativa, e quelle **trasferite parzialmente**, il cui gettito spetta solo in parte alla Generalitat. In questo modo, la Generalitat riscuoterà solo una parte delle tasse che, malgrado l'incremento di alcune percentuali, continuerà a non garantire un aumento imprescindibile delle risorse finanziarie a disposizione del Governo catalano.
2. La competenza dell'**Agenzia Tributaria** catalana viene limitata ai tributi propri della Generalitat ed a quelli trasferiti parzialmente via delega dello Stato (IVA,

IRPEF, società e speciali). Il resto delle imposte continuerà ad essere gestito dall'Agenda Statale dell'Amministrazione Tributaria.

3. Si perde la **bilateralità** "Amministrazione autonoma – Stato" e viene mantenuta la superiorità gerarchica della legislazione statale nel modello di finanziamento.
4. E riguardo ai **meccanismi di perequazione e solidarietà**, la proposta approvata dal Congresso elimina qualsiasi bilateralità nel calcolo dei fondi ed è lo Stato a stabilire di quanto denaro ha bisogno ogni comunità autonoma.

Conclusioni

Giunti a questo punto, ed a conclusione del mio intervento, consentitemi di fare una breve sintesi e qualche riflessione.

Nello Stato spagnolo, decentrato amministrativamente e politicamente a livello regionale in comunità autonome, coesistono due sistemi fiscali. Quello di Euskadi e Navarra, praticamente confederale, che in pratica garantisce a tali comunità un altissimo grado di autonomia politica, che hanno saputo mettere a frutto, come provano il benessere delle loro economie e la qualità dei loro servizi pubblici.

Ed il sistema del resto delle comunità, sottoposte al regime comune, di caratteri centralista, anche se con il passar degli anni ha adottato alcuni tratti di un sistema federale, compresa la recente modifica che si sta realizzando in questa legislatura. Ma sempre all'interno di un modello di centralismo fiscale, che limita la portata dell'esercizio del loro autogoverno.

Non solo, l'applicazione ingiusta ed inefficiente del sistema risulta dannosa per regioni come la Catalogna, provocando maggiori disparità e ineguaglianze di quelle che tale centralismo vorrebbe, a quanto dicono, evitare.

Non solo, il potere centrale invoca insistentemente il concetto di eguaglianza quando la Catalogna chiede più libertà, ma lo stesso potere occulta le ineguaglianze e ci ignora quando è la Catalogna a chiedere eguaglianza.

Malgrado le esasperate reazioni dell'estrema destra spagnola, le recenti modifiche del sistema, che debbono ancora essere rese operative, non costituiscono nessun cambiamento di modello, nessuna trasformazione importante, non rimarginano la ferita delle rivendicazioni catalane. Sono solo una nuova fasciatura, un altro rammendo.

Ma i tempi stanno cambiando, gli economisti parlano ormai della superiore com-

petitività di Stati piccoli ed agili, organizzati in rete, nei confronti dei grandi Stati-nazione, caratterizzati da una minore capacità di adattamento alle continue trasformazioni. La fiscalità ed il finanziamento sono elementi chiave per fare passi avanti in questa conversione degli Stati. E prima o poi la Catalogna, come tante altre regioni d'Europa, si avvierà lungo questa strada. Vi ringrazio.

moderatore: Achille Variati

Vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto

La relazione del Presidente Benach ha fatto chiarezza sull'evoluzione politica che vi è stata in Catalogna in questi anni, fino agli ultimi eventi a tutti noti.

Ora do la parola a Luca Antonini, avvocato, Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Padova, dove insegna Diritto Costituzionale e Diritto Costituzionale Tributario.

Ha coordinato diversi osservatori regionali sulla sussidiarietà, fa parte della task force di Unioncamere su federalismo e sussidiarietà, è componente dell'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale che fu insediata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è esperto tributario "Secit" presso il Ministero dell'economia. Ha scritto un centinaio di saggi sui temi del federalismo, del federalismo fiscale, della costituzione economica, del sistema fidale.

Ha condotto su RAI 3 un programma su "Desiderio, Democrazia e Libertà", sviluppando il tema della crisi della democrazia nei vecchi e nei nuovi scenari; collabora con importanti giornali: "Il Sole 24 Ore", "Italia Oggi" ed altri che non sto ad elencare; ha prodotto pubblicazioni quali "Sussidiarietà fiscale", "La frontiera della democrazia", "Verso un nuovo federalismo fiscale", "L'attuazione regionale del terzo decentramento".

Luca Antonini

Professore ordinario di Diritto Costituzionale
all'Università di Padova

1. La perdurante assenza del federalismo fiscale	35
2. La giurisprudenza della Corte costituzionale sul nuovo art. 119 della Costituzione	
a) La nuova autonomia impositiva regionale e locale	43
b) La nuova autonomia di spesa	49
3. Le conclusioni dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale: sussidiarietà fiscale, correlazione, responsabilità	51
4. Gli ulteriori "costi" della inattuazione del federalismo fiscale: la preclusione di fiscalità di vantaggio regionali	58

1. La perdurante assenza del federalismo fiscale

Il federalismo fiscale è ancora il grande assente dello scenario istituzionale italiano, nonostante in più occasioni, negli ultimi anni, la Corte costituzionale abbia sottolineato l'urgenza di dare attuazione legislativa al dettato del nuovo art.119 della Costituzione: "appare evidente che l'attuazione del federalismo fiscale sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione" (sent. n. 370/03).

La presente legislatura potrebbe allora costituire l'occasione dell'avvio di una nuova stagione per l'autonomia finanziaria regionale. A favore di questa speranza depone il fatto che il federalismo fiscale non viene più considerato come una sorta di "convitato di pietra", come invece è stato nella scorsa legislatura, dove la maggioranza di centro destra si è trovata a gestire, suo malgrado, una riforma costituzionale approvata *in limine mortis* della precedente legislatura da una maggioranza di centro-sinistra (la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001).

A conferma di una mutata consapevolezza del problema, l'esigenza di attuare il federalismo fiscale è comparsa a chiare lettere nei programmi elettorali che hanno

scandito le ultime lezioni politiche. Il programma dell'Unione, infatti, prevede l'attribuzione "alle Regioni e agli enti locali tributi propri e quote di partecipazione al gettito dei tributi erariali", in modo da consentire "l'integrale funzionamento delle funzioni loro attribuite. Regioni ed enti locali potranno inoltre modificare le aliquote e le condizioni di esenzione od agevolazione per questi tributi; attivare gli strumenti di perequazione tra territori ed i finanziamenti di obiettivi straordinari di sviluppo; creare un robusto ed efficace sistema informativo sulla finanza pubblica nazionale; escludere che i vincoli di destinazione sulle risorse ordinarie siano determinati unilateralmente dal governo centrale". Lo stesso programma riconosce la necessità di "porre con la Commissione la questione della possibilità di ottenere una fiscalità di vantaggio per le regioni in ritardo. L'armonizzazione fiscale dovrebbe prevedere l'adozione di una base imponibile unificata piuttosto che di aliquote uniche". Ribadisce, infine, l'opportunità "per il Mezzogiorno di promuovere in sede europea la introduzione di una fiscalità di vantaggio limitata ai nuovi investimenti e alla nuova occupazione che possa rappresentare un incentivo automatico all'attrazione di investimenti".

Nel programma della Casa delle libertà, in modo analogo, si prevede la necessità di realizzare "il federalismo fiscale solidale, di cui all'art. 119 della Costituzione. L'attuazione di questo federalismo fiscale è ormai da tutti considerata necessaria". Inoltre, si afferma l'urgenza di un "federalismo fiscale solidale e di misure di fiscalità di Sviluppo (compensativa) a favore delle aree svantaggiate".

Questa nuova convergenza *bipartisan* sul tema trova probabilmente la sua spiegazione in diversi fattori. Negli ultimi anni è infatti divenuto evidente che mantenere un modello di sostanziale "finanza derivata" in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea enormi confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, rende ingovernabili i conti pubblici: non solo gli enti locali, ma nemmeno le strutture statali accettano davvero la nuova logica federalista. Si favoriscono così le duplicazioni di strutture e le inefficienze. La Corte dei Conti ha evidenziato ad esempio un fenomeno allarmante: a livello statale il numero dei dirigenti dei Ministeri, dopo la riduzione di circa 1.000 unità tra il 1991 e il 1998 (da 5.600 a 4.600), nel periodo successivo (fino al 2002) si è raggiunto il numero di 5.900. Si è così ampiamente superato lo stesso livello di partenza, moltiplicando le strutture amministrative proprio nel momento in cui si doveva invece attuare il federalismo amministrativo (riforma Bassanini del 1998) e quello legislativo (riforma del Titolo V del 2001). Da rilevare, inoltre, che per tutta la scorsa Legislatura si è cercato in vario modo di congelare la spesa di Regioni ed Enti locali;

ma questo è avvenuto senza federalismo fiscale, quindi con meccanismi surrogatori che spesso hanno premiato gli sprechi e punito i virtuosi, senza garantire effettivi miglioramenti. La Corte costituzionale, che in più occasioni aveva ribadito l'urgenza di attuare il nuovo art.119 Cost., ha ultimamente dato segnali decisi, colpendo molti di questi meccanismi surrogatori: la dichiarazione d'incostituzionalità del cd. "taglia spese" è stata emblematica della necessità d'invertire la tendenza attraverso un serio meccanismo di responsabilizzazione finanziaria. All'interno del sistema, inoltre, hanno iniziato a manifestarsi forti insofferenze verso questioni rimaste troppo a lungo irrisolte, come quella del privilegio finanziario di alcune Regioni ad autonomia speciale, divenuta ancora meno tollerabile da quando la riforma del Titolo V ha sostanzialmente equiparato i livelli competenziali delle autonomie ordinarie e speciali. Molti comuni del Nord hanno infatti seguito la recente iniziativa del comune veneto di Lamon, che nei mesi scorsi ha chiesto, dopo aver indetto un referendum tra la popolazione, l'annessione al Trentino Alto Adige per beneficiare dei risalenti privilegi finanziari di questa Regione.

Non sono mancati, peraltro, casi di federalismo fiscale "impazzito", che hanno paradossalmente preso vita proprio in Regioni a Statuto speciale, con l'introduzione di imposte "esportate" ovvero poste a carico dei non residenti, in chiara elusione del più genuino spirito che deve invece animare il federalismo fiscale. Ne è un esempio il "tubatico" siciliano o tassa sul tubo, che è stato introdotto dalla legge regionale della Sicilia n. 6 del 2001: si tratta di un tributo definito ambientale a carico di tutti i possessori di grandi gasdotti giustificato come un risarcimento per i danni ambientali prodotti dall'attraversamento dei suoi territori. Dal momento che il sovra costo determinato dal tributo siciliano viene scaricato in un modo o nell'altro dal possessore del gasdotto sul prezzo all'utenza, è un classico esempio di imposta esportata, che carica un tributo deliberato dalla Sicilia su tutti gli italiani aggirando la responsabilità politica nei confronti del proprio elettorato¹. Negli stessi termini si possono definire le imposte sul lusso della regione Sardegna, che realizzano una sorta di "fiscalità etnica". La legge della Regione Sardegna 4 maggio 2006, n. 4 ha infatti istituito tre nuove imposte regionali. La prima è l'imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case. Soggetti passivi dell'imposta sono gli alienanti a titolo oneroso aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale ovvero aventi

¹ Cfr. CIARLO, *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quad. cost.* 2002, 808

domicilio fiscale in Sardegna da meno di ventiquattro mesi, esclusi, in ogni caso, i nati in Sardegna ed i rispettivi coniugi. La seconda è l'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico. Anche in questo caso non sono soggetti passivi coloro che siano nati in Sardegna ed i rispettivi coniugi, nonché i loro figli, anche se nati fuori dall'isola. La terza è l'imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto. Suoi presupposti sono lo scalo negli aerodromi del territorio regionale degli aeromobili adibiti al trasporto privato ovvero lo scalo di imbarcazioni turistiche nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio, parimenti ubicati nel territorio regionale. Soggetto passivo dell'imposta è la persona o la società, avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, che assume l'esercizio dell'aeromobile ovvero dell'unità da diporto. Questo rilevante esercizio di autonomia tributaria regionale è stato esplicitamente ricondotto alle previsioni di cui all'art. 8 dello Statuto speciale per la Sardegna che autorizza quest'ultima ad istituire con propria legge imposte e tasse sul turismo. Le tre imposte sono state giustificate in considerazione del fatto che a causa dei difetti dell'attuale modello di federalismo fiscale i redditi degli immobili situati nella Regione che ricevono benefici rilevanti dalla attività pubblica locale e dall'ambiente, seguono l'IRPEF delle Regioni di residenza dei proprietari e quindi non beneficiano la Regione Sardegna. Tuttavia, escludere dalla soggettività passiva i soggetti con domicilio fiscale in Sardegna e a vario titolo sardi opera una violazione dei principi costituzionali e comunitari, nonché contraddice il divieto, posto dall'art. 120 Cost. di istituire dazi di transito.

Giustamente la legge regionale è stata quindi impugnata dal Governo dinnanzi alla Corte costituzionale².

Un altro fattore importante è stata, infine, la forte convergenza di molte Regioni, sia del Nord (ad esempio la giunta regionale del Veneto ha recentemente approvato un d.d.l. che ne riprende molti contenuti) che del Sud, che si è potuta registrare sulla proposta elaborata dall'Alta commissione di studio per l'attuazione dell'art. 119 Cost. (ACoFF), che ha anche ottenuto il pieno riconoscimento del Fondo Monetario Internazionale. Nel parere sull'economia italiana del 2.11.05 si afferma infatti: "To be successful, devolution must be accompanied by mechanisms that allow local governments to raise their own taxes (within an appropriate equalization framework), creating incentives to be fiscally responsible. The recently completed work of the

² Cfr. al riguardo BARBERO, *Spunti di riflessione intorno al "federalismo fiscale sardo"*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma/index.html>

High Commission on fiscal federalism could form the starting point for designing this reform". Il federalismo fiscale viene dunque ritenuto precondizione del successo del *federalizing process*, tramite il perseguimento della responsabilizzazione in un appropriato contesto di perequazione, e il disegno prefigurato dall'Alta Commissione è stato ritenuto idoneo allo scopo. Tale generalizzato consenso deve la sua fortuna ai tre principi che informano la proposta: sussidiarietà fiscale, correlazione, solidarietà responsabilizzante, sulla cui base si è sviluppata una ipotesi di struttura del sistema tributario italiano che consentirebbe non solo un governo molto più virtuoso dei conti pubblici, ma anche una spinta complessiva all'efficienza. La proposta dell'Alta Commissione ha in fondo dimostrato che un serio federalismo fiscale, anziché condurre all'aumento dei costi e alla disgregazione, può "portare il fisco a giocare un ruolo di primo piano nelle scelte tra spazio pubblico e privato dell'economia, attraverso la scoperta e l'implementazione della sussidiarietà fiscale accanto alla sussidiarietà nell'assegnazione delle funzioni pubbliche. Può esaltare il ruolo politico dei tributi, promuovendone nuovi assetti, in cui emergono le valenze relative ai principi di correlazione e responsabilità, oltre che di giustizia. Può, come conseguenza ultima, rinsaldare la democrazia, promuovendo la trasparenza e forme di mercato virtuale in comparti strategici delle decisioni pubbliche, dove ora imperversa il dominio delle *lobby* assai più che della politica"³.

Un segnale significativo emerge ora dal DPEF 2007/2011 che afferma: "Una forma compiuta di federalismo fiscale è divenuta condizione per il realizzarsi di due esigenze di primaria importanza: che i governi locali possano svolgere appieno le loro funzioni; che il sistema dei conti pubblici sia in equilibrio. ... A un livello più generale, obiettivo del governo è di completare il federalismo fiscale in un quadro di coerenza tra decentramento delle funzioni e responsabilità finanziarie.

A tal fine, occorrerà disegnare un percorso condiviso di definizione delle risorse destinabili alla spesa per le prestazioni di responsabilità di Regioni ed Enti Locali, alla luce del vincolo di bilancio dell'intero settore pubblico. In tal modo, le Autonomie locali avranno, su un orizzonte pluriennale, la garanzia di un quadro stabile, certo e coerente con gli equilibri di finanza pubblica. Per realizzare tale obiettivo, si richiederà il rafforzamento delle sedi di confronto tra governo centrale e governi locali, in modo che questi ultimi siano inseriti a pieno titolo nel processo di formazione della

³ VITALETTI- ANTONINI, *Il grande assente: il federalismo fiscale*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2006, 189, ss.

politica di bilancio. L'assetto definitivo delle relazioni finanziarie tra livelli di governo dovrà prevedere meccanismi di perequazione tali da consentire il finanziamento integrale delle prestazioni essenziali per tutti i governi locali. Gli spazi di effettiva autonomia tributaria a livello locale dovranno garantire margini di manovra sufficienti a far fronte ad eventuali eccedenze di spesa per le prestazioni essenziali e a consentire, esercitando un congruo sforzo fiscale aggiuntivo, il finanziamento di eventuali prestazioni addizionali".

Numerosi elementi convergono quindi nel confortare l'auspicio che la presente legislatura come il possibile terreno di sviluppo di un nuovo modello di federalismo fiscale, che peraltro potrebbe offrire alle realtà regionali e locali anche nuovi strumenti per valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale, fino a permettere la sperimentazione di politiche innovative sul piano delle politiche fiscali di vantaggio.

Si aprirebbe così una nuova stagione dell'autonomia regionale, dove finalmente potrebbe trovare compimento la possibilità di uno sviluppo virtuoso del federalismo legislativo introdotto dalla riforma costituzionale del 2001.

Oggi di fatto continuano a valere le linee di fondo dell'impianto disegnato dal D. Lgs. n. 56 del 2000, contestato da tutte le Regioni del Sud⁴, perché si è dimostrato incapace sia a generare comportamenti responsabilizzanti, sia a garantire solidarietà. Significativo è il caso della Regione Campania, che in base a quel modello nemmeno con il massimo sforzo fiscale consentito può riuscire a finanziare le sue funzioni. È, infatti, indubbio che il D. Lgs. n. 56 del 2000 mirava a segnare il punto d'arrivo di una fase, iniziata negli anni Novanta, in cui si è dato impulso alla finanza degli enti territoriali, per adeguarla finalmente al disegno costituzionale del 1948. Nonostante la Costituzione, nella versione originale, riconoscesse già significativi spazi di autonomia finanziaria agli enti territoriali, e in particolare alle Regioni, fino agli anni Ottanta, infatti, si è assistito ad un sistema finanziario regionale e locale fortemente dipendente dallo Stato. Il D. Lgs. n. 56 del 2000 voleva quindi permettere un passo in avanti nel processo del regionalismo italiano: il sistema di finanziamento regiona-

⁴ V. il cd. "documento di Potenza" del 1.09.04 adottato dai Presidenti delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia. Cfr. PICA, *Decreto 56 e Regioni, i conti non tornano*, lvi, 25.9.04 che conclude: "Ora, riteniamo tutti che il federalismo significhi differenze. Queste differenze debbono tuttavia risultare da un maggiore sforzo fiscale, o da una migliore qualità della gestione, e non semplicemente da un meccanismo che premia taluni (oltre il bisogno) mentre punisce altri".

le, fino ad allora basato su trasferimenti statali vincolati nella destinazione, veniva sostituito dalla compartecipazione all'IVA, da un aumento dell'addizionale IRPEF e della compartecipazione all'accisa sulle benzine. Quanto al meccanismo perequativo, è stato istituito in tal senso un fondo, alimentato dalla compartecipazione all'IVA. Il decreto, tuttavia, a dispetto delle intenzioni, nel suo funzionamento concreto ha mostrato gravi difetti, che confermano l'attuale incompiutezza della riforma della finanza nazionale e la necessità di portarla al passo della riforma costituzionale del 2001. Alla resa dei fatti il D. Lgs. n. 56 del 2000 ha prodotto risultati decisamente inferiori alle aspettative: non è stato garantito quell'automatismo nella ripartizione delle risorse fra centro e periferia che, nelle intenzioni degli estensori del decreto, avrebbe dovuto esaltare l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali mediante la certezza di disponibilità finanziarie adeguate rispetto alle necessità di spesa. Soprattutto non si è trovata un'adeguata soluzione alle problematiche connesse alla sistematica sottostima dei fabbisogni sanitari regionali, con la permanente necessità di ricorrere a forme di ripiano *ex post*. Tutto ciò, unitamente ai forti ritardi nelle erogazioni effettive da parte dello Stato, ha causato alle Regioni notevoli difficoltà operative, specialmente per quanto concerne la gestione di cassa. Riguardo ai meccanismi perequativi, poi, il D. Lgs. n. 56 del 2000 ha introdotto un modello "ibrido", che pur mantenendo una connotazione essenzialmente verticale (in quanto imperniato sul ruolo dello Stato come gestore principale del Fondo perequativo nazionale) presenta anche elementi diretti a rendere evidente la distinzione fra Regioni contribuenti nette e Regioni beneficiarie nette. In tal modo, lungi dall'individuare un'efficace soluzione di compromesso, si sono cumulati i difetti principali dei due modelli estremi della perequazione verticale e della perequazione orizzontale, ovvero i rischi, nel primo caso, di ingerenze dello Stato nei confronti della finanza regionale e locale, e, nel secondo, di conflitti distributivi fra enti ricchi ed enti poveri. Rischi che si sono puntualmente tradotti in concrete difficoltà operative, anche a causa degli stessi meccanismi perequativi del D. Lgs. n. 56 del 2000. Questi, infatti, sono stati fondati (sia pure parzialmente) sul riequilibrio delle capacità fiscali, ma sono stati imperniati su tributi distribuiti in modo fortemente disomogeneo sul territorio nazionale, come l'IRAP e l'IRPEF. Proprio questa disomogeneità nella distribuzione ha indotto ulteriori forti disuguaglianze territoriali, attenuando sensibilmente il carattere solidale del nostro federalismo fiscale, senza d'altra parte essere in grado di stimolare maggior efficienza nella gestione del denaro pubblico. Sarebbe stato sufficiente scegliere tributi distribuiti in modo maggiormente omogeneo per evitare quest'effetto

perverso. Il quadro, peraltro, è stato complicato anche da altre lacune, come ad esempio la mancanza, nel nostro ordinamento, di un organo in grado di funzionare come una vera camera territoriale diretta a garantire la compensazione finanziaria fra i differenti livelli di governo.

A tale proposito, vanno segnalate le recenti iniziative assunte da alcune Regioni del Centro–Sud (dapprima la Puglia, successivamente la Campania ed altre Regioni del Sud)⁵, che hanno deciso di impugnare il D.P.C.M. 2002 volto a ripartire fra le Regioni le risorse del Fondo perequativo nazionale e lo stesso Decreto Legislativo n. 56 del 2000⁶. Le ricorrenti lamentano, infatti, da una parte la perdita secca, rispetto alla situazione preesistente, di risorse finanziarie in capo a molte realtà meridionali; dall'altra, il contrasto fra il D. Lgs. 56 del 2000 ed i nuovi criteri dell'articolo 119 della Costituzione. L'attuazione di un nuovo tipo di federalismo fiscale in grado di superare definitivamente il modello contenuto nel D. Lgs. n. 56 del 2000 pare, quindi, urgente anche al fine di rimuovere l'insorgere di nuove forme di contenzioso interistituzionale, che altrimenti potrebbero gravare ulteriormente la Consulta di decisioni dall'evidente portata politica. Del resto, il superamento del modello costituito dal D. Lgs. n. 56 del 2000 risulta anche dall'Accordo raggiunto dalle Regioni durante la Conferenza straordinaria del 21 luglio 2005 (tenutasi a Santa Trada in Calabria), ove si afferma che "per gli anni successivi si ritiene necessario apportare modifiche che rendano gli effetti del decreto stesso più compatibili con le specifiche caratteristiche della finanza regionale e con le problematiche tipiche dell'attuale fase congiunturale".

Da questo punto di vista, al fine di prefigurare quale potrebbe essere lo scenario di un nuovo sistema di federalismo fiscale appare utile sia riepilogare le conclusioni della ormai nutrita giurisprudenza costituzionale sull'art.119 della Costituzione, sia sintetizzare i risultati del lavoro dell'Alta Commissione di studio sui principi strutturali del federalismo fiscale, poiché, anche solo per la mole di lavoro svolta, si può ritenere che dal lontano 1946 – dai tempi della Commissione economia istituita pres-

⁵ Si tratta, peraltro, di iniziative fortemente condivise anche da altre Regioni, prevalentemente centro-meridionali ma anche centro-settentrionali.

⁶ Cfr. il documento di Potenza del 1.09.04 adottato dai Presidenti delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia dove si afferma: "il carattere di particolare urgenza della revisione del D. Lgs. n. 56/2000, concernente i criteri di riparto delle risorse assegnate alle Regioni, in particolare per far fronte alla spesa sanitaria. Ritengono infatti che detta normativa, oltre a penalizzare gravemente le Regioni meridionali, contrasta con lo stesso impianto costituzionale".

so il Ministero per la Costituente – ai giorni nostri, al tema del federalismo fiscale non sia mai stato dedicato un approfondimento paragonabile a quello svolto all’interno dell’Alta Commissione.

2. La giurisprudenza della Corte costituzionale sul nuovo art. 119 della Costituzione

a) La nuova autonomia impositiva regionale e locale

Le prime interpretazioni del nuovo art.119 Cost. non sono state univoche, soprattutto riguardo alla questione dei tributi propri. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha avuto un ruolo decisivo nel chiarirne la portata. In particolare, con la sentenza n. 296/2003 (i cui principi sono stati poi ribaditi anche nelle sentt. n. 297 e 311) la Corte costituzionale, correggendo anche la tesi sostenuta dall’Avvocatura dello Stato, ha precisato che l’IRAP non rientra nella competenza concorrente, bensì in quella esclusiva statale (art. 117, Il comma, lett. e). In questo modo la Corte ha chiarito che i “tributi propri” regionali in senso stretto sarebbero stati solo quelli istituiti con legge regionale nel rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica. La pronuncia è importante perché parte della dottrina aveva, invece, ritenuto che l’IRAP dovesse essere qualificata come tributo proprio regionale ai sensi del III comma del nuovo art. 119 Cost., giungendo anche a sostenere l’incostituzionalità della delega contenuta nella l. n. 80/2003 (riforma del sistema tributario statale). La tesi si appoggiava sul presupposto che la giurisprudenza costituzionale, in passato, avrebbe compreso tra i tributi propri delle Regioni quei tributi il cui gettito è ad esse integralmente devoluto: da qui la conseguenza che, già prima della modifica del Titolo V, l’IRAP dovesse essere annoverata tra i tributi propri. Dal momento che il nuovo art. 119 Cost. ha ampliato i poteri delle Regioni sui tributi propri, che sarebbero diventati oggetto di una potestà legislativa di tipo esclusivo (seppure limitata dai principi fondamentali di coordinamento), lo Stato – secondo questa tesi – avrebbe quindi “perso la possibilità di disciplinare l’IRAP”⁷.

⁷ Così BRANCASI, *Adeguatezza delle risorse finanziarie ai compiti degli enti locali*, Relazione al convegno su *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, Caserta 10-11 aprile 2003, Astrid, in <http://www.astrid-online.it/il-sistema1/BRANCASI-FederalismoFiscaleCaserta1.pdf>, per il quale: segue a p. 44

Questa tesi – poi respinta dalla Corte – si fondava su un indebito intreccio tra i percorsi argomentativi della pregressa giurisprudenza costituzionale e le categorie concettuali emergenti dal nuovo art. 119 Cost.

Ad entrambi i termini del problema è quindi dedicato un sintetico approfondimento: in tal modo si dimostra come la soluzione affermata nella sent. n. 296/03 fosse invece prevedibile⁸. Più precisamente, il nuovo art. 119 della Cost. detta una serie di regole⁹ la cui intelligibilità è, però, legata al coordinamento sistematico con altre previsioni del nuovo Titolo V relative al federalismo fiscale. L'art. 117, Il comma, lett. e), Cost., riserva, infatti, alla legislazione esclusiva statale la materia "sistema tributario e contabile dello Stato" e il III comma dello stesso art. 117 attribuisce alla competenza concorrente la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Nel confronto tra le due dis-

segue da p. 43

"Da tempo la Corte costituzionale ha ricompreso tra i tributi propri delle Regioni quei tributi il cui gettito è ad esse integralmente devoluto: da ciò la conseguenza che, già prima della modifica del Titolo V, l'IRAP era annoverata tra i tributi propri. Il nuovo art. 119 ha ampliato i poteri delle Regioni sui tributi propri, perché sono diventati oggetto di una potestà legislativa di tipo esclusivo (seppure limitata dai principi fondamentali di coordinamento): conseguentemente lo Stato ha perso la possibilità di disciplinare l'IRAP".

⁸ Cfr. ANTONINI, *Varco federale per l'IRAP*, in *Il Sole24ore*, 24 giugno, 2003, p. 23, dove appunto si sostiene la necessità di inquadrare l'IRAP nella competenza esclusiva statale di cui al II comma, lett. e) dell'art. 117 Cost.

⁹ Art. 119, Cost. "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti."

posizioni, la competenza esclusiva statale appare quindi limitata solo al sistema tributario dello Stato e ai principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario *tout court*. Poiché il IV comma dell'art. 117 Cost. prevede la competenza regionale esclusiva in relazione alle materie "innominate", ne dovrebbe quindi conseguire la competenza esclusiva delle Regioni in relazione ai tributi non istituiti dalla legge statale ai sensi della lett. e) del II comma dell'art. 117 Cost. (quindi in relazione ai tributi regionali e locali)¹⁰.

L'art.119, nel II comma, sembra confermare questa interpretazione, dal momento che dispone: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Il passaggio dalla forma passiva del vecchio testo ("alle Regioni sono attribuiti") a quella attiva del nuovo art. 119 Cost., ("le Regioni stabiliscono") sembrerebbe, infatti, legittimare la possibilità per le Regioni di introdurre autonomamente (prescindendo cioè da una legge statale) nuovi tributi.

In altri termini, la tesi della non necessità della legge statale istitutiva, che sotto la vigenza del vecchio art. 119 Cost. appariva decisamente problematica¹¹, sembrerebbe ricevere ora un supporto testuale maggiore¹².

A questa ricostruzione sistematica del nuovo dettato costituzionale – ormai diffusamente condivisa dalla dottrina¹³ – occorre solo aggiungere che la possibilità di riconoscere una pluralità di sistemi tributari regionali deve essere però considerata insieme alla riserva allo Stato dei principi fondamentali del coordinamento tributario. La nozione di coordinamento, infatti, che sinora ha sempre ricevuto un'interpretazione forte e decisamente restrittiva dell'autonomia regionale¹⁴, potrebbe ad esempio limitare la possibilità di istituire tributi regionali sulle sole basi imponibili non soggette a tassazione da parte dello Stato. Il sistema tributario regionale, in questo

¹⁰ Così GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, 2/2002, 589, ss.

¹¹ Cfr., su questo dibattito, BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983, 335 ss., nonché Idem, *Lineamenti costituzionali del federalismo fiscale*, Padova 1982, 19 ss.

¹² Così GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 435.

¹³ Cfr. GALLO e GIARDA, cit. nelle nt. precedenti.

¹⁴ Cfr. PINELLI, *Intervento*, in BERTI-DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma territoriale*, Milano 2001, 119, nonché BERTOLISSI, *Intervento*, Ivi, 115.

caso, potrebbe caratterizzarsi per l'autonoma istituzione di tributi istituiti con legge regionale ma solo in limitate ipotesi. A prescindere dagli ulteriori approfondimenti di questo aspetto, qui interessa però evidenziare che, a differenza del vecchio testo – *rec-tius*: dell'interpretazione che ne venne data dalla Corte costituzionale –, il nuovo art. 119 Cost. prevede la possibilità per le leggi regionali di istituire, nei limiti dei principi del coordinamento, veri e propri tributi regionali. Da questo punto di vista l'IRAP, invece, è qualificabile come un tributo regionale solo nel senso di "attribuito" alle Regioni, ma non rientra nella gamma di questi tributi regionali "propri" in senso stretto che potranno essere istituiti dalla legge regionale. Era quindi inesatto affermare che, siccome la giurisprudenza costituzionale in passato aveva qualificato l'IRAP come tributo regionale, la legislazione statale, stante il tenore del nuovo art. 119 Cost., avrebbe perso la competenza sull'IRAP.

Nella casella costituzionale dei tributi propri prefigurata dal nuovo art. 119 Cost. non è, infatti, possibile inserire quei tributi per i quali, nel vigore del vecchio testo, si utilizzava in realtà la terminologia di tributi "propri" o "regionali" solo in antitesi alle quote di tributi erariali. Si trattava, in quel caso, pur sempre di tributi "attribuiti" e non di tributi istituiti direttamente dalle Regioni, proprio perché il vecchio art. 119 Cost. non consentiva tale facoltà, richiedendo sempre una previa legge statale di istituzione o comunque di autorizzazione all'istituzione del tributo "regionale"¹⁵.

La sentenza n. 296 del 2003 è stata quindi ineccepibile nel risolvere la questione specifica sulla natura dell'IRAP, anche se ha poi lasciato aperti alcuni problemi di diritto transitorio e ha dimostrato un'eccessiva rigidità nel limitare, per altri aspetti, l'autonomia finanziaria regionale¹⁶.

Un'altra pronuncia importante sull'autonomia impositiva è poi la sent. n. 37 del 2004 che si presenta come un vero e proprio *vademecum* per l'attuazione dell'art. 119

¹⁵ Nella sentenza n. 297/03, peraltro, la Corte iscrive nella nuova casella dei tributi propri dell'art. 119 Cost. la tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi istituita dalla Regione Veneto con l'art. 12 della l. reg. n. 30/1988 in base alla autorizzazione contenuta nell'art. 17 della l. n. 752/1985 e respinge l'impugnativa statale rivolta, sulla base di un presupposto principio di "irrinunciabilità del credito tributario", a censurare l'abolizione del tributo disposta dalla Regione in considerazione dell'esiguità del gettito rapportata ai costi di gestione amministrativa dello stesso.

¹⁶ Cfr., sul punto, ANTONINI, *La corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano*, in corso di pubbl. su *Le Regioni*, 2004.

Cost.¹⁷, caratterizzato dal rilevante ruolo che viene riconosciuto in capo al legislatore statale. Secondo la sentenza, infatti, l'attuazione del disegno costituzionale richiede "come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali". Precisa quindi che ad "oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali". Si tratta di una precisazione quindi molto decisa che dimostra come allo stato attuale uno dei pochissimi tributi propri ai sensi del nuovo art. 119 possa essere identificato nella modestissima tassa regionale di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi, in relazione alla quale la Corte nella sent. n. 297/2003 ha precisato: "(...) la tassa di concessione di cui si tratta deve considerarsi "tributo proprio della regione" ...essendo stata istituita dall'art. 12, comma 1, della legge regionale 28 giugno 1988, n. 30 (Disciplina della raccolta, coltivazione e commercializzazione dei tartufi), in base all'autorizzazione contenuta nell'art. 17 della legge 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo) (...)."

¹⁷ Cfr. BARBERO, *Dalla Corte Costituzionale un Vademecum per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione* (Nota a sentenza Corte Cost. n. 37/2004), in www.federalismi.it numero 5/2004; Cfr., inoltre, BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di regioni ed enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte Costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e n. 19 del 2004)*, in www.federalismi.it numero 4/2004.

Per quanto poi riguarda i tributi locali, la Corte ha avuto modo di sottolineare che “stante la riserva di legge che copre tutto l’ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell’imposizione, e data l’assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l’ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall’altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali. Potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale). Da ciò consegue che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti.”

Da questo punto di vista, la sentenza ha prefigurato quindi il catalogo dei possibili elementi costitutivi del sistema tributario della Repubblica, che si potrà in astratto caratterizzare da ben cinque categorie di tributi: 1) quelli istituiti dalla legge statale il cui gettito rimane allo Stato; 2) quelli istituiti con legge statale (tributi erariali-regionali/locali), il cui gettito è devoluto agli Enti sub statali e rimessi, per alcuni margini di autonomia alla autonomia normativa di questi enti (ad esempio l’IRAP); 3) quelli istituiti dalla legge statale, ma rimessi in primo luogo all’autonomia regionale/locale (ad esempio le future addizionali all’IRPEF) che può attivarli o meno; 4) quelli istituiti e stabiliti dalla legge regionale, cioè i tributi propri regionali in senso stretto; 5) quelli istituiti dalla legge regionale (che individua le aree su cui il tributo locale può essere stabilito) e rimessi all’autonomia locale (che dovrebbe disporre di ampi margini di discrezionalità, per stabilire e applicare il tributo).

Nella sent. n. 16 del 2004 la Corte ha ancora ribadito, in conformità alla sua prima giurisprudenza, che “per quanto riguarda l’assetto dei tributi locali, l’attuazione dell’art. 119 richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e

regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l’emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli enti locali (cfr. sentenze n. 296, n. 297 e n. 311 del 2003)”.

Nella più recente sentenza n. 2 del 2006, relativa all’addizionale IRPEF stabilita in forma progressiva dalla Regione Marche, la Corte ha tuttavia iniziato, anche se per ora in una forma destinata a non modificare le conclusioni della giurisprudenza precedente, ad affermare il rilievo dell’autonomia impositiva regionale. Nella sentenza si precisa che la norma statale istitutiva dell’addizionale nell’impiegare il termine “aliquota” al singolare per la determinazione degli aumenti dell’addizionale medesima, non impedisce che tali aumenti siano improntati a criteri di progressività. Secondo la Corte, infatti, la parola “aliquota”, usata al singolare e senza altra specificazione, ben può essere interpretata, secondo l’uso linguistico generale e specialistico del settore tributario, in senso neutrale, e cioè sia nel senso di “aliquota proporzionale”, sia nel senso di “aliquota progressiva”.

Ne consegue che l’uso di tale parola, da parte del legislatore statale, consente al legislatore regionale di realizzare la maggiorazione non solo attraverso un’unica aliquota proporzionale, ma – come avvenuto nel caso di specie – anche attraverso un’“aliquota progressiva”, articolata in più aliquote crescenti in funzione del reddito”.

Da questo punto di vista, la sentenza incomincia a valorizzare l’autonomia impositiva regionale precisando che “deve inoltre negarsi che la Costituzione stabilisca una riserva esclusiva di competenza legislativa dello Stato in tema di progressività dei tributi. Al contrario, ai sensi dell’art. 53, Il comma, Cost., la progressività è principio che deve informare l’intero sistema tributario ed è, quindi, legittimo che anche le Regioni, nell’esercizio del loro autonomo potere di imposizione, improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite”.

b) La nuova autonomia di spesa

Riguardo all’autonomia di spesa la giurisprudenza costituzionale è stata da subito più favorevole all’immediato dispiegarsi dell’autonomia regionale e ha sancito (sentt. nn. 370/2003, 16/2004 e 49/2004) la recessività di tutte quelle modalità di finanziamento delle funzioni amministrative di competenza di Regioni ed Enti locali rispondenti agli schemi della c.d. finanza derivata.

La Corte ha, infatti, precisato che la possibilità per lo Stato di prevedere fondi a

destinazione vincolata in favore degli altri livelli di governo è circoscritta alle sole materie di propria competenza legislativa esclusiva, oltre che alle particolari fattispecie previste dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, ovvero agli istituti denominati "risorse aggiuntive" ed "interventi speciali", di cui la Corte definisce contestualmente i criteri applicativi, valorizzando il ruolo delle Regioni¹⁸.

Nella sentenza n. 320/2004 ha chiarito che la preclusione per lo Stato di operare trasferimenti di risorse vincolate nelle materie di competenza regionale opera anche qualora beneficiari delle erogazioni siano non amministrazioni pubbliche ma soggetti privati: la gestione degli interventi finanziari pubblici che, a prescindere dalla natura pubblica o privata dei rispettivi beneficiari, riguardino ambiti di competenza (concorrente od esclusiva) delle Regioni deve quindi necessariamente coinvolgere queste ultime, almeno a livello di programmazione. Più in generale è da rilevare che la Corte costituzionale ha finora sottoposto ad uno *strict scrutiny* le varie norme istitutive di fondi statali vincolati di volta in volta sottoposte alla sua attenzione, frequentemente concludendo per la loro illegittimità costituzionale laddove la inevitabile interferenza con ambiti di pertinenza regionale e locale non fosse adeguatamente compensata dal riconoscimento di un ruolo programmatico e gestorio in favore delle Autonomie (si segnalano, in particolare, le sentenze nn. 308/2004, 423/2004, 424/2004, 51/2005 e 107/2005). La Corte costituzionale, inoltre, ha rimarcato più volte la necessità di un riordino complessivo di tali strumenti finanziari per adeguarli alla nuova cornice costituzionale, compito che non può che essere assegnato al legislatore. Non ha peraltro disconosciuto la possibilità di identificare limiti al potere statale di coordinamento, che non potrebbe trasformarsi in "un'attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi". In due importanti sentenze (nn. 4/2004 e 36/2004) ha quindi affermato la legittimità delle limitazioni che lo Stato può imporre all'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali in considerazione della necessità di garantire il rispetto dei vincoli discendenti dai Trattati comunitari e dal Patto europeo di stabilità e crescita, precisandone altresì l'estensione. La Corte ha esaminato, nello specifico, la legittimità di alcune norme particolarmente invasive dell'autonomia, in quanto impositive di limitazioni alla crescita non solo del *deficit* ma anche dei livelli di spesa degli enti territoriali sub-statali. Ha quindi "salvato" la normativa statale solo in virtù del suo carattere eccezionale e

¹⁸ Cfr. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale*, in www.unife.it/forumcostituzionale/contributi.it

transitorio; in tal modo, essa è sembrata implicitamente suggerire la necessità di una revisione del Patto di stabilità interno allo scopo di adeguarlo, una volta cessata la fase di emergenza, al nuovo assetto federalista delle finanze pubbliche. In tempi più recenti, quasi nell'intenzione di affermare l'urgenza di una riforma complessiva del sistema, la sentenza n. 390/2004 ha censurato alcune norme statali in materia di "blocco delle assunzioni" e le sentenze nn. 417/2005 e 449/2005 hanno dichiarato dell'illegittimità costituzionale di provvedimenti statali c.d. taglia-spese, ovvero impositivi di limiti alla crescita di specifiche voci di spesa dei bilanci regionali e locali. Con tali pronunce, la Corte ha affermato che "le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, III comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.". Secondo la Corte "il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con "disciplina di principio", "per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari"". "Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo "in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale" – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi". In definitiva, quindi, "le disposizioni censurate non fissano limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma stabiliscono (...) vincoli che, riguardando singole voci di spesa, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa".

3. Le conclusioni dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale: sussidiarietà fiscale, correlazione, responsabilità

L'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF), il 29 settembre del 2005, ha presentato al Governo, in osservanza del termine del 30 settembre ad essa assegnato dalla finanziaria per il 2005, il documento con la sintesi sul lavoro svolto. È utile peraltro riepilogare la vicenda dell'Alta

Commissione, che è stata istituita dall'articolo 3, lettera b), della legge n. 289 del 2002 (Legge finanziaria 2003), col compito di indicare al Governo "i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, III comma, 118 e 119 della Costituzione", sulla base delle indicazioni formulate in sede di Conferenza Unificata da Stato, Regioni ed Enti locali in merito ai meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Il 18 giugno 2003 Regioni ed Enti locali hanno approvato un accordo sulle linee fondamentali del federalismo fiscale, mentre è mancato, fino ad oggi, l'accordo, da raggiungere in senso alla Conferenza Unificata, tra Governo e Regioni e Enti locali. Il termine assegnato all'ACoFF è stato prorogato prima al 30 settembre 2004 e quindi al 30 settembre 2005.

Poiché, ai sensi della legge istitutiva, avrebbe dovuto orientare i propri lavori in base alle coordinate decise in sede di Conferenza Unificata (cioè in base all'Accordo tra Governo e Regioni/Enti locali), l'ACoFF si è venuta a trovare nella contraddittoria situazione, da un lato, di dover terminare i propri lavori entro il 30 settembre 2005, e, dall'altro, di non potere portarli a termine perché il Governo non poneva la questione dell'accordo all'ordine del giorno della Conferenza Unificata. Per uscire da questa contraddittoria situazione i membri dell'ACoFF hanno pertanto sollecitato – con una missiva inviata il 7 gennaio 2004 – il Ministro per gli Affari Regionali ad inserire nell'ordine del giorno della Conferenza la discussione sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Esperito inutilmente questo tentativo, perché l'accordo non è stato raggiunto, e poiché l'ACoFF avrebbe dovuto in ogni caso concludere i suoi lavori entro il 30 settembre, l'ACoFF, già dal 2004 ha deliberato di iniziare comunque i lavori, sulla base del dettato costituzionale e del documento sul quale avevano convenuto Regioni ed Enti locali il 18 giugno 2003.

Di tale decisione è stata data comunicazione al Presidente del Consiglio. L'ACoFF ha quindi iniziato e sviluppato l'elaborazione di ipotesi attuative, articolando la propria attività in 13 gruppi di lavoro, ai quali hanno partecipato, oltre ai membri dell'Alta Commissione, i componenti del Comitato tecnico scientifico e del Comitato istituzionale, nonché esperti interni ed esterni alla P.A., per un totale di oltre un centinaio di tecnici. Ognuno dei 13 gruppi ha elaborato materiali, anche di analisi quantitativa e prodotto una specifica relazione di sintesi. Si sono svolte numerose riunioni dei gruppi di lavoro, portate in discussione in diverse giornate di lavoro collettivo, che hanno coinvolto tutti i partecipanti (il percorso di tali attività è rappresentato nel sito internet dell'Alta Commissione www.governo.it/Presidenza/ACoFF). In data 29 settembre 2005 i componenti dell'ACoFF hanno pertanto inviato al Governo un docu-

mento di sintesi dell'attività svolta, nella convinzione che tale documento potesse comunque costituire una base di riferimento per orientare l'attuazione del federalismo fiscale. L'Alta Commissione ha infatti prodotto elaborazioni sia in materia di principi che di contenuti. I principi enucleati sono ben diciassette. In estrema sintesi, essi possono essere ricondotti a tre: la sussidiarietà fiscale; la correlazione; la responsabilità¹⁹. La sussidiarietà fiscale è stata sviluppata secondo tre direttrici. La prima riguarda l'uso della leva fiscale per agevolare l'effettuazione di certe attività a carattere sociale da parte di strutture private e semiprivatizzate: entra in campo, in particolare, la deducibilità diretta in sede di IRPEF, o di altri tributi territoriali, di svariate forme di *bonus* a favore delle famiglie (per gli anziani, la scuola, i disabili, ecc.), la cui diffusione è ora ostacolata da forti difficoltà burocratiche. La seconda direttrice è analoga alla prima, ma si riferisce al sistema delle imprese, essendo diretta a riportare dentro la fiscalità molti dei trasferimenti ad esse mirati, che oggi si traducono in spesa pubblica ad alto impiego di burocrazia. L'imposta candidata alla ricezione di tali incentivi è in particolare l'IRAP, la cui riduzione potrebbe così avvenire nel contesto di forti semplificazioni e di trasparente rilancio della produzione. La terza fondamentale direttrice riguarda l'attività di accertamento fiscale, che dovrebbe essere attribuita ai livelli di governo superiori solo quando quelli decentrati mostrano chiare inadeguatezze. È evidente che queste sono in principio rilevanti per le imposte a carattere personale, che mirano a riportare ad uno stesso soggetto imponibili sparsi in molti luoghi. Dovrebbero essere invece di molto inferiori per le imposte reali (con recente denominazione, sulle cose), caratterizzate da imponibili "spezzettati" e "localizzati". La conseguenza è che la valorizzazione delle imposte reali agevola il federalismo fiscale, rendendo possibile la responsabilizzazione degli enti decentrati anche nel campo dell'accertamento. Il secondo principio, la correlazione, appare innovativo nella formulazione, "ma è antico nella sostanza, rimandando al principio del beneficio, caro ai grandi scienziati delle finanze italiani, quali De Viti, de Marco ed Einaudi. Nella versione devitiana l'enfasi è sulla rispondenza tra cosa tassata e cosa amministrata. Nella versione einaudiana l'enfasi è sull'imposta intesa come attiva, ovvero come strumento di governo positivo dell'economia, e non distorsiva per principio, diversamente dagli assunti di molta (troppa) scienza delle finanze successiva. Tra le impostazioni dei due autori vi è un'evidente sinergia. Esse tornano attua-

¹⁹ L'esposizione che segue riprende le considerazioni sviluppate in VITALETTI-ANTONINI, // *grande assente: il federalismo fiscale*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2006, 189, ss.

li ora, quando la moltiplicazione dei livelli di governo tende a indicare specializzazioni (la regolazione della produzione tende a svolgersi ai livelli di governo alti; la regolazione dei redditi tende a svolgersi ai livelli intermedi; la fornitura dei servizi alle persone – tipo consumo – tende a svolgersi ai vari livelli locali); e nel contempo il fisco tende a strutturarsi, a seguito della crisi delle imposte personali, sui tre livelli: produzione nazionale; redditi fondati sul territorio; consumi e servizi”²⁰. Le implicazioni attuative del principio sono rilevanti e suggeriscono l’opportunità di accentrare l’IRAP e decentrare l’IVA e molte accise; di territorializzare molto più di quanto avviene oggi prelievi specifici, quali quelli sugli immobili, sulle automobili, sui tabacchi, sui giochi; di puntare molto di più sui prelievi diretti sui servizi, riducendo la fiscalità generale pur nella salvaguardia dell’equità. Il terzo principio, la responsabilità, è infine implicito in buona parte nei due precedenti, anche se necessita di implementazioni specifiche, tra cui: una notevole autonomia nella fissazione delle aliquote, con coinvolgimento anche dei cespiti a carattere personale e non solo di quelli a carattere reale; una perequazione responsabilizzante, che paradossalmente è tale quando la perequazione è alta e non bassa, arrivando a estendersi anche ad una parte della flessibilità di aliquota. Una flessibilità fiscale fortemente sperequata sarebbe infatti impercorribile dagli enti più poveri, e farebbe inevitabilmente tornare in campo le spinte assistenzialistiche.

Gli snodi principali in fase applicativa si traducono nella seguente ipotesi attuativa:

- a) il decentramento dell’IVA. Lo strumento per ottenerlo è peraltro già stato introdotto. Si tratta dei dispositivi varati con la dichiarazione Unico per l’anno 2004 resa entro il 31 ottobre 2005, elaborati dal Ministero dell’Economia con la piena partecipazione delle rappresentanze imprenditoriali;
- b) la riconduzione alla realtà di prelievi sugli immobili aventi oggi carattere personale, quali quelli sugli affitti effettivi e figurativi. Anche qui la strada sembra spianata, anche a livello politico (le rivendicazioni della Sardegna sullo sfruttamento dell’ambiente da parte dei vacanzieri troverebbero ad esempio risposta proprio su questo terreno);

²⁰ *Idem*, 190, s.

- c) il decentramento *ex novo* di cespiti reali quali i tabacchi, i giochi, il bollo, con l'aggiunta di qualche flessibilità di aliquota, e la rimodulazione di cespiti già in parte decentrati, quali i prelievi sulle automobili; sull'elettricità; sul metano; sull'uso dei suoli; etc. Anche per questi cambiamenti sembrano esservi elevati margini di percorribilità;
- d) la limitazione del ricorso all'IRPEF solo ai casi in cui si possano applicare in misura rilevante i principi di sussidiarietà, correlazione e responsabilità, con *pendant* sul lato delle imprese nel segno dell'equità e della semplicità. Quest'ultimo obiettivo si realizzerebbe, ad esempio: i) limitando la partecipazione dell'IRAP privata al federalismo fiscale quando viene esercitata la flessibilità dell'IRPEF, in maniera tale che non vi sia sovrapposizione tra due prelievi per le attività non configurate giuridicamente come società di capitali; ii) escludendo dal federalismo fiscale il prelievo specifico sulle società di capitali, cioè l'IRPEG – salvo una corretta attribuzione territoriale, nel caso di redditi che si formano su più regioni”²¹.

L'ipotesi attuativa del federalismo fiscale proposta dall'ACoFF potrebbe quindi permettere il raggiungimento dei seguenti risultati:

- a) Il passaggio dalla sperequazione alla responsabilizzazione superando quella sperequazione senza responsabilizzazione che è ben rappresentata dal Decreto 56/2000, che fornisce risorse pro-capite più basse alle Regioni con minore capacità fiscale, misurata indipendentemente dalle spese. Esso prevede inoltre una batteria di flessibilità assai sperequate, cosicché le Regioni più ricche possono far lievitare la spesa pubblica, mentre quelle più povere non possono recuperare neanche attivando la leva fiscale nella misura massima (oppure recuperano tramite risorse assistenzialistiche, nel contesto di una spesa complessiva senza freni). “La responsabilizzazione con perequazione è rappresentata invece dalla proposta della ACoFF. A tutte le Regioni sono garantite risorse di base, tra imposte attribuite e fondo perequativo, pari in media al 95% delle spese tendenziali congrue (non dunque il 100%, con differenziazioni territoriali e con assai scarsa attenzione alla congruità, come fa il 56/2000). Alle Regioni è poi garantita una

²¹ *Idem*, 191.

batteria di flessibilità ben distribuita, tale che tutte (anche se, ovviamente, in maniera un po' più facile le Regioni più ricche), possono raggiungere le spese tendenziali, ed eventualmente superarle di un po'. Su una larga base di perequazione si innesca dunque la concorrenza, con possibilità di scelte diverse tra tagliare le spese oppure fornire maggiori servizi, pagati dalle popolazioni locali. Tra le flessibilità rientra anche lo 0,9% di addizionale regionale IRPEF, oggi obbligatoria, per cui in media non c'è alcuna restrizione finanziaria in capo alle Regioni rispetto alla situazione attuale (in media infatti lo 0,9% di IRPEF equivale al 5% delle spese tendenziali, cioè alla parte di spese la cui copertura non è garantita)²².

- b) La minimizzazione del fondo perequativo. Specificamente, rispetto a circa 110 miliardi di spese considerate (il totale delle spese correnti più il 50% delle spese in conto capitale), il fondo perequativo nell'ipotesi dell'ACoFF "ammonta a circa 13,5 miliardi di euro (compresi circa 500 milioni di euro che occorrono per perequare fino alla media il gettito dell'addizionale IRPEF, che fa parte delle flessibilità). Di questi, circa 3,3 miliardi vanno alle regioni del Nord; circa 1,9 miliardi vanno alle regioni del centro; circa 8,3 miliardi vanno alle regioni del Sud. Si può concludere che la dipendenza del Sud non è molto alta: poco più di mezzo punto di Pil, in un contesto in cui anche il Centro, e soprattutto il Nord, attingono al fondo perequativo"²³.
- c) Un nuovo inquadramento delle entrate. "Le entrate assegnate sono prevalentemente imposte indirette, che, essendo divisibili, e rispondendo meglio delle dirette ai principi di correlazione e di sussidiarietà, si confanno assai bene al federalismo fiscale. Una caratteristica dei prelievi indiretti è inoltre che essi si distribuiscono sul territorio in maniera assai meno sperequata delle imposte dirette. Va peraltro segnalato che la distribuzione concentrata che si registra per le imposte dirette risponde in buona misura a fattori patologici, ovvero non è il portato della spesso conclamata "capacità contributiva che si produce sul territorio". Si pensi all'IRPEF sulle seconde case (ad esempio le seconde case sono spesso in regioni tipo la Sardegna, e l'IRPEF ad esse relativa viene pagata in altri territori).

²² Idem, 192.

²³ Idem, 193.

Si pensi soprattutto all'IRPEG, il cui gettito affluisce dove c'è la sede legale, ovvero nelle regioni con tribunali importanti, anche relativamente al reddito afferente a produzioni effettuate in altre Regioni²⁴. La conclusione è che la scelta delle imposte indirette per il federalismo fiscale, tra le altre caratteristiche positive, ha quella di evitare di falsare dati di realtà, producendo rappresentazioni distorte.

A titolo solo esemplificativo ed emblematico è utile precisare che nella proposta dell'ACoFF, in attuazione del Titolo V della Costituzione, il differenziale di perequazione diretto a garantire il pieno finanziamento delle funzioni attribuite, relativamente ai livelli regionali e locali dei territori con minore capacità fiscale, assorbirebbe una cifra pari a meno di un punto di PIL, perché il modello proposto è costruito – a differenza di quello attualmente in vigore – su tributi distribuiti in modo uniforme sul territorio nazionale. Per fornire una dimensione della cifra è utile ricordare che gli incentivi alle imprese, dispersi in oltre quattrocento leggi (spesso dal sapore clientelare) raggiungono una cifra analoga se non superiore!

Riguardo, infine, ai tributi propri regionali la proposta dell'ACoFF ha distinto, in conformità alla giurisprudenza costituzionale, tra tributi propri "derivati" (che nella proposta consentono ampi margini di manovra alle realtà sub statali) e tributi propri "autonomi", ovvero quelli che saranno stabiliti ed applicati dagli stessi Enti territoriali, negli spazi definiti dagli appositi principi di coordinamento, tra i quali essenziale è apparso quello del divieto di colpire basi imponibili sulla quale risultano già assisi i tributi erariali. Lo spazio assegnato a questi ultimi (tributi propri autonomi stabiliti con legge regionale o derivanti dal combinato operare tra legge statale o regionale e regolamento degli Enti locali) è risultato pertanto limitato ai c.d. tributi di scopo, che potranno essere previsti in relazioni a determinate materie, come ad esempio quella ambientale. È utile infatti ribadire che la giurisprudenza costituzionale abbia prefigurato il catalogo dei possibili elementi costitutivi del nuovo sistema tributario della Repubblica, che si potrà in astratto caratterizzare – come si è visto in precedenza – da ben cinque categorie di tributi.

È chiaro a questo punto che il quadro astrattamente prefigurabile del nuovo sistema tributario dovrà comunque mantenere un'unitarietà di fondo ed evitare il proliferare di imposte regionali e locali che comportino una ri-segmentazione del sistema con inutili e indebiti costi aggiuntivi per le imprese nazionali. Proprio a questo

²⁴ Ibid.

riguardo assumerà una rilevanza fondamentale proprio la definizione dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Da questo punto di vista è utile precisare che all'interno dell'Alta Commissione sono stati elaborati numerosi principi di coordinamento, tra i quali, approfondendo l'analisi svolta in precedenza, meritano di essere ricordati i seguenti: correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate in modo da garantire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa; concorso di tutte le pubbliche amministrazioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica posti dalla disciplina comunitaria; limitazione dei trasferimenti di risorse a destinazione vincolata; responsabilizzazione tramite aumento delle flessibilità fiscali, nell'ambito di una sostanziale perequazione; obbligo per le Regioni di garantire, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, l'autonomia e l'equilibrio finanziario degli Enti locali; razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti a carico dei contribuenti; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri; omogeneità dei tributi regionali e locali; sussidiarietà fiscale a livello orizzontale; divieto di doppia imposizione sulla medesima fattispecie imponibile; lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo; territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, divieto di esportazione delle imposte.

4. Gli ulteriori "costi" della inattuazione del federalismo fiscale: la preclusione di fiscalità di vantaggio regionali

Da ultimo occorre evidenziare che l'inattuazione del federalismo fiscale potrebbe comportare anche ulteriori "costi" rispetto a quelli dimostrati nel par.1, che diventerebbero palesi qualora a livello comunitario giungesse a compimento l'attuale trend revisionista rispetto alla legittimazione per le realtà regionali di introdurre misure di fiscalità di vantaggio.

È significativo al riguardo evidenziare in Italia il recente fallimento del tentativo della regione Friuli Venezia Giulia che, facendo leva su una norma di attuazione dello Statuto²⁵, aveva consentito ai Comuni di esentare dall'ICI i Consorzi di sviluppo industriale e l'Ente Zona Industriale di Trieste, il soggetto pubblico che promuove lo svi-

²⁵ Art. 9 D. Lgs. 9/97, I comma: "Spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali."

luppo industriale delle attività produttive del territorio. La Corte costituzionale, sollecitata dal Governo, ha dichiarato infatti l'incostituzionalità di tale previsione, sia per la natura statale del tributo, sia per il fatto che lo Statuto e la relativa norma di attuazione consentono un intervento del Friuli solo sui tributi istituiti con legge regionale. La Consulta ha avuto buon gioco nell'innestare il ragionamento su un filone giurisprudenziale consolidato, che aveva – come si è visto in precedenza – già ripetutamente assimilato la natura del tributo alla fonte che l'aveva istituito. L'ICI “non è istituita dalla Regione e, quindi, non è un tributo regionale [...] È, invece, un tributo erariale, istituito dalla legge dello Stato e da questa disciplinato [...] salvo quanto espressamente rimesso all'autonomia dei Comuni”. Secondo la Corte, quindi, il potere d'intervento attribuito alla Regione dalla disposizione di attuazione dello Statuto si ricollega invece alle norme statutarie, le quali delimitano la “potestà impositiva della Regione [ai] tributi regionali, e cioè quei tributi che la Regione medesima ha facoltà di istituire”. Il tentativo di introdurre una fiscalità di vantaggio per le imprese di determinate aree è stato quindi censurato dalla Corte costituzionale, che però nello stesso tempo, come si è visto nel primo paragrafo, ha più volte sollecitato l'attuazione legislativa del nuovo art.119 Cost., individuando nella emanazione da parte del legislatore statale dei principi di coordinamento del sistema tributario la condizione necessaria all'attivazione della nuova autonomia impositiva regionale e locale.

Si tratta di una necessità che deve essere valutata anche alla luce delle recenti evoluzioni avvenute in ambito comunitario. In Europa, infatti, l'esigenza di definire forme regionali di fiscalità di vantaggio è stata fino ad oggi sacrificata sull'altare di un'interpretazione eccessivamente rigida del divieto comunitario di aiuti di Stato, con particolare riguardo alle modalità di accertamento del requisito della “selettività territoriale”. Questa circostanza, salvo specifiche eccezioni, ha finora sostanzialmente privato gli Stati europei della possibilità di fronteggiare adeguatamente la concorrenza fiscale, non solo rispetto ai competitori extraeuropei, ma anche nei confronti degli stessi nuovi arrivati a seguito del progressivo allargamento del mercato comune europeo, oggi esteso a molti Paesi a bassa fiscalità (ormai non più solo l'Irlanda, ma anche molti Stati dell'Est).

Negli ultimi tempi, tuttavia, si è intravista la possibilità di una nuova direzione: recentemente, infatti, la Commissione ed il Parlamento europeo hanno approvato una bozza di riforma dell'attuale normativa comunitaria sugli aiuti di Stato che, in materia di aiuti regionali, prevede per la prima volta in maniera esplicita l'introduzione di forme di fiscalità di vantaggio per le regioni più arretrate. Più precisamente,

il c.d. “rapporto Hokmark”²⁶ sostiene la necessità di “un approccio più efficiente alla concessione degli aiuti regionali, che si concentri sugli investimenti nelle infrastrutture e sugli aiuti orizzontali nelle regioni svantaggiate o meno sviluppate dell'Unione europea, compresa l'introduzione di condizioni fiscali vantaggiose”, sia pure soltanto “per periodi transitori non superiori a cinque anni”.

Si tratta, senza dubbio, di una notevole apertura, la cui portata effettiva, tuttavia, potrà essere compresa solo nei prossimi anni, valutando se ed in che misura il provvedimento in discorso sarà in grado di modificare la disciplina operativa in materia di aiuti di Stato²⁷. Peraltro, ulteriori possibilità di sviluppo sono desumibili dalle conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed in relazione alla causa C-88/03, Portogallo *versus* Commissione. Se la Corte di Giustizia dovesse, infatti, condividere l'innovativa impostazione, che trascende anche la pur forte indicazione programmatica contenuta nel “rapporto Hokmark”, sarebbe molto ampliata la possibilità di introdurre forme di fiscalità di vantaggio aventi una dimensione regionale ed infra-statale che non costituirebbero aiuti di Stato. È però decisivo sottolineare che nelle conclusioni dell'Avvocato generale Geelhoed la condizione di praticabilità di una fiscalità regionale di vantaggio viene fatta dipendere dal fatto che si tratti di misure varate da enti dotati di piena autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria. Secondo Geelhoed, infatti, “è di fondamentale importanza stabilire se la (...) riduzione sia stata decisa da un ente territoriale che gode di autonomia effettiva rispetto al governo centrale dello Stato membro (...) sotto il profilo istituzionale, procedurale e finanziario”. La possibilità di introdurre misure di fiscalità regionale di vantaggio in senso stretto²⁸ è quindi condizionata, a livello comunitario, al mutamento di rotta da parte della Corte di Giustizia e della Commissione suggerito dalla conclusione

²⁶ Cfr. Parlamento europeo, risoluzione sulla riforma degli aiuti di Stato per il periodo 2005-2009 (2005/2165(INI)), del 14 febbraio 2006 (si veda, in particolare, il punto 37). Il provvedimento citato è consultabile (in lingua italiana) alla pagina web <http://www.europarl.eu.int>.

²⁷ Allo stato attuale, infatti, solo misure fiscali agevolative di carattere generale, ovvero applicabili su tutto il territorio di uno Stato membro, sono considerate tali da non costituire aiuti di Stato. Viceversa, eventuali misure differenziate o differenziabili su scala regionale e/o locale, per scelta tanto del governo centrale quanto degli enti di governo intermedi e periferici, sono considerate per lo più aiuti di Stato e, come tali, sono ammesse soltanto in deroga al divieto generale, con tutti limiti che ciò comporta in termini di impatto quantitativo e di durata.

²⁸ Cfr. A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rassegna Tributaria* n. 4/2004.

dell'Avvocato generale Geelhoed (nella causa C-88/03). In mancanza, tale opzione pare percorribile solo passando attraverso le "forche caudine" dei regimi in deroga ex art. 87, paragrafo 3, del Trattato Ce. Tuttavia, è estremamente importante precisare, anche laddove la prassi e la giurisprudenza comunitarie si orientassero nella direzione suggerita da Geelhoed, che la fattibilità nel nostro Paese di misure fiscali di vantaggio in senso stretto sarebbe condizionata ad un effettivo decollo del federalismo fiscale (in attuazione del novellato art. 119 Cost.), così da garantire a regioni ed enti locali quella piena autonomia (anche e soprattutto finanziaria) che l'Avvocato generale ha individuato come condizione imprescindibile al fine di poter escludere il requisito della selettività territoriale. In mancanza di una effettiva attuazione del federalismo fiscale, le nuove possibilità che si potrebbero aprire a livello comunitario, non sarebbero percorribili dalle Regioni italiane. Da questo punto di vista si ribadisce l'opportunità di arrivare velocemente alla definizione, da parte del legislatore nazionale, dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica previsti dagli artt. 117 e 119 Cost., che la Corte costituzionale continua a considerare come condizione imprescindibile per l'attivazione della autonomia impositiva regionale in tema di tributi propri. Quello delle possibili opportunità derivanti dagli sviluppi comunitari è un argomento che si aggiunge a quanto in precedenza si è dimostrato su come difficilmente il sistema potrebbe ancora tollerare a lungo un impianto istituzionale dove con la riforma del Titolo V del 2001 sono state decentrate forti competenze legislative ma dove ancora vige un sistema di finanza regionale a carattere sostanzialmente "derivato".

moderatore: Achille Variati

Vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto

Grazie al Professor Antonini per questo suo contributo importante dalle fiscalità di vantaggio alle questioni europee, alle proposte dell'Alta Commissione, pur sapendo come e i limiti con i quali ha lavorato l'Alta Commissione per il federalismo fiscale. Ora cedo la parola al Presidente Peter Straub, Presidente del Baden-Württemberg, ha fatto una lunga esperienza nelle autonomie locali, membro del CDU, svolge attività e funzioni all'interno del Comitato delle Regioni, ne è stato Presidente dal 2004 per un biennio. Dal 1996 è membro anche dell'Assemblea delle Regioni d'Europa e dal 1998 è membro del Comitato permanente della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti Regionali Europei con poteri legislativi, appunto la CALRE.

Una voce europea e regionalista molto importante, gli cedo quindi la parola.

Peter Straub

Presidente dell'Assemblea Legislativa
del Land del Baden-Württemberg

Presidente Finozzi, Presidente Tesini, Signore e Signori,

Porgo a tutti voi i miei più profondi ringraziamenti per avermi invitato nella vostra bellissima città, Venezia. Sono molto lieto di essere qui tra voi per parlare delle questioni finanziarie tra lo Stato e i Länder all'interno del sistema federale della Repubblica Federale di Germania.

In questo momento in Germania ci troviamo di fronte ad una fase decisiva del Campionato del Mondo di Calcio, ma stiamo vivendo una fase decisiva anche per quanto riguarda il Federalismo tedesco.

In queste ore a Berlino si sta lavorando all'approvazione della prima parte di una profonda riforma del Federalismo. Il Bundesrat, la nostra Camera delle Regioni, con la necessaria maggioranza di 2/3 darà il suo consenso al progetto di riforma del Bundestag (Camera dei Deputati). Dopo numerosi e vani tentativi, la più ampia riforma costituzionale della storia della Repubblica Federale di Germania ha avuto luogo, anche grazie agli accordi sulla riforma raggiunti dalla Grande Coalizione di CDU e SPD.

Il nucleo fondamentale della prima parte della Riforma Federale riguarda il **decentramento delle competenze legislative** tra Stato Federale e Länder.

La parte più difficile della riforma deve ancora essere affrontata, ovvero il riordinamento dei rapporti finanziari tra Stato e Länder. Si tratta di un compito veramente difficile, poiché, come è noto, quando si parla di soldi l'amicizia smette di esistere.

Nella prima parte della Riforma si è rinunciato a inserire la questione dei rapporti finanziari per non sovraccaricare la già difficile riforma legata alle competenze legislative.

Questa seconda parte della riforma federale sarà oggetto di lavoro in autunno. In considerazione di questa situazione di partenza, permettetemi di presentarvi bre-

vemente l'esito della prima parte della Riforma Federale per poi passare a parlare della questione dei rapporti finanziari.

I.

Di che cosa tratta la Riforma Federale?

Il nostro ordinamento federale ha saputo affermarsi in modo sostanziale negli scorsi decenni. Ci sono stati tuttavia degli sviluppi errati che hanno fatto sì che la Germania rimanesse in posizione di svantaggio rispetto a tutte le opportunità offerte dal Federalismo. Il nostro Federalismo è caratterizzato da lunghe procedure decisionali e soffre di una eccessiva interdipendenza tra lo Stato e i 16 Länder.

Nel corso del tempo i poteri legislativi dei Länder sono stati sempre più erosi e – con il consenso dei Governi Regionali tramite il Bundesrat – essi sono stati trasferiti allo Stato. Vorrei aggiungere come nota che al Bundesrat, una sorta di seconda Camera, i Länder hanno il loro peso nella Legislazione e nell'Amministrazione statale così come anche nelle questioni comunitarie.

Come compensazione alle rinunce sui poteri legislativi, i Länder – o meglio specificato i Governi dei Länder – hanno ottenuto dei diritti di partecipazione alla Legislazione Federale tramite il Bundesrat.

In conseguenza di questo, più del 60% delle leggi federali aveva bisogno del consenso del Bundesrat comportando un sempre maggiore ritardo o addirittura una bocciatura del progetto di legge, soprattutto nei casi di rapporti di maggioranza politica diversa tra Stato e Länder.

Tutto questo in un contesto di crescente pressione di riforma sulla base dell'invecchiamento della popolazione e delle sfide della globalizzazione.

Contemporaneamente lo spazio d'azione legislativo dei Parlamenti Regionali è stato ridotto sempre di più.

Ne è scaturita anche un'emorragia democratica perché i cittadini sanno a mala-pena comprendere a quale livello politico, ovvero se sia lo Stato o siano i Länder a essere maggiormente responsabili della buona riuscita dei lavori oppure il contrario.

II.

L'esito della Riforma è un decentramento delle competenze legislative che comporterà un rafforzamento dell'autonomia dello Stato e dei Länder. In questo modo il diritto di approvazione del Bundesrat nei confronti delle leggi federali si riduce sensibilmente – si prevede dall'attuale 60% a circa il 30%. In questo modo lo Stato può reagire più velocemente.

Contemporaneamente aumentano considerevolmente le competenze legislative proprie dei Länder che ottengono una competenza completa nel settore dell'istruzione, ovvero il nodo fondamentale per i Länder. Questo vale anche per la costituzione di Facoltà Universitarie, questione che fino ad ora è stata trattata come quadro di finanziamento congiunto tra Stato e Länder.

Viene inoltre rafforzata la territorialità organizzativa e del personale dei Länder in quanto le competenze per il diritto al pubblico impiego, la retribuzione e l'assunzione di dipendenti regionali e comunali – in particolar modo gli insegnanti e il corpo di polizia – vengono ritrasferite ai Länder. Inoltre essi hanno competenza in materia penale, di diritto sulla questione dell'orario di chiusura dei negozi e diritto di stampa.

I Parlamenti, sia il Bundestag che le 16 Assemblee legislative, colgono le opportunità emerse da questo nuovo quadro, e i cittadini ne escono maggiormente vincitori grazie a una rinnovata, maggiore trasparenza. I Länder approfittano inoltre della nuova regolamentazione sulla **Ripartizione delle Spese**.

Per il futuro è escluso che lo Stato promuova leggi i cui costi debbano ricadere sui Länder o sui loro Comuni. Il principio di riferimento deve essere: chi ordina deve anche pagare. La Legge Federale vieta il trasferimento di incarichi ai Comuni.

Qualora lo Stato promuova una legge per la quale il rapporto costi-conseguenze è a carico dei Länder e/o dei Comuni, diventa allora necessaria, diversamente dalle procedure attuate fino ad ora, l'approvazione del Bundesrat.

I Länder avranno maggiore responsabilità in caso di una eventuale violazione del **Patto Europeo di Stabilità**. Su questo punto risponderà in futuro non solo lo Stato, bensì Stato e Länder assieme. Si è raggiunto un accordo secondo il quale le sanzioni saranno a carico dello Stato per il 65% e per il rimanente 35% a carico dei Länder.

Naturalmente il decentramento delle competenze legislative è stato oggetto di contestazione. Le argomentazioni di alcuni critici, che temevano una maggiore concorrenza e competizione tra i Länder come conseguenza della Riforma, mi hanno convinto della correttezza della Riforma. Ritengo che il Federalismo sia vivo laddove esiste una competizione tra Länder (Regioni) per trovare le idee migliori. Se ci si nasconde di fronte a questa competizione e si punta a una unitarietà prescritta, allora è necessario guardare a uno Stato centralista.

Signore e Signori, questa è la sintesi sulla prima parte della Riforma Federale. Vorrei passare ora a parlare dei rapporti finanziari tra Stato e Länder.

III.

Come ho già indicato, la seconda parte della Riforma Federale, la ridefinizione dei **rapporti finanziari** tra lo Stato e i Länder, sarà molto più difficile da elaborare.

Nel campo dei rapporti finanziari non ci sono solo lo Stato e i Länder a confronto, bensì vanno considerate anche le diversità tra i cinque Länder economicamente più forti – tra cui il Baden Württemberg – e gli undici Länder economicamente più deboli. Questi ultimi, nel quadro della perequazione finanziaria, ricevono elevati finanziamenti dai Länder più forti e anche dallo Stato.

Vi presento brevemente la situazione di partenza: i problemi principali riguardano l'autonomia finanziaria e fiscale dei Länder e l'eccedenza di livellamento a causa della perequazione finanziaria.

IV.

In primo luogo: il nostro sistema finanziario evidenzia una discrepanza tra le entrate e le uscite. La Costituzione garantisce ai Länder il profitto proveniente da tasse come la tassa di circolazione, l'imposta di successione così come percentuali fisse sulle grandi imposte. In questo modo i Länder percepiscono metà delle imposte sul reddito e delle imposte sui profitti d'impresa e una quota da definire a scadenze regolari dell'imposta sul fatturato (attualmente ca. 50%). Per l'attribuzione delle imposte tra i Länder vale il principio del gettito locale.

Per quanto riguarda le entrate i Länder non hanno quasi nessuna autonomia in quanto il Diritto sulla Legislazione Fiscale spetta essenzialmente allo Stato. Pensate che addirittura nelle imposte spettanti unicamente ai Länder, lo Stato esercita il proprio potere legislativo.

Ai Länder vengono riconosciute solo scarse competenze legislative: possono regolare le imposte locali sui consumi e l'imposta sul tenore di vita. I Comuni stessi hanno maggiore autonomia finanziaria rispetto ai Länder in relazione all'aliquota d'imposta nelle imposte reali.

Ai fini di una autonomia finanziaria più ampia l'obiettivo della Riforma dovrebbe consentire ai Länder stessi di decidere sulle imposte regionali che spettano unicamente a loro. Sarebbe utile riflettere in futuro sul fatto che i Länder, seguendo il modello del diritto comunale sull'aliquota d'imposta, avessero l'opportunità di avere un proprio campo di regolamentazione nell'imposta sul reddito e nell'imposta sul reddito societario.

In secondo luogo: il problema centrale dei rapporti finanziari riguarda la **perequazione finanziaria**, questione che avrebbe bisogno di un discorso a parte.

Il nostro altamente complicato sistema di perequazione finanziaria mi ricorda sempre le parole di un politico inglese che nel XIX secolo, in merito ad una questione importante, disse: questo problema è stato compreso unicamente da tre persone: uno di loro è morto, il secondo è diventato matto cercando di capirci qualcosa e il terzo ha dimenticato tutto.

Da parte mia cercherò comunque di rendervi comprensibile il nostro sistema finanziario. Nel quadro della perequazione finanziaria, le disomogeneità nella capacità contributiva tra i Länder più forti e quelli più deboli devono essere sensibilmente ridotte. Questa perequazione si presenta a diversi livelli. In primo luogo, proprio nella distribuzione dell'imposta sul reddito nei Länder, la ripartizione raggiunge il 75% secondo il numero dei cittadini di un Land. Proprio questo genera una perequazione e in seguito ne consegue una vera e propria perequazione orizzontale tra i Länder.

Il dilemma riguarda il fatto che in Germania, già da tempo, cinque Länder erogatori, tra cui il Baden-Württemberg, devono sostenere undici Länder beneficiari.

Nell'ultimo anno questi cinque Länder hanno speso 6,9 miliardi di euro nella perequazione finanziaria regionale verso gli altri undici Länder. Il Baden-Württemberg da solo ha erogato 2,2 miliardi di euro. Per rendere ancora più chiaro il problema: il Baden-Württemberg, lo scorso anno, ha sostenuto spese debitorie per un valore equivalente a quello appena indicato.

Inoltre, i bilanci dei Länder più deboli, in un ulteriore livello di perequazione finanziaria, ottengono ancora i cosiddetti Trattamenti Integrativi Federali dello Stato. Queste erogazioni vengono attuate soprattutto nel quadro della perequazione degli oneri dovuti al periodo post divisione dei cinque nuovi Länder orientali, per le emergenze di bilancio e per la dirigenza politica nei Länder più piccoli. Questo significa che alcuni Länder non sono in grado di garantire per il loro Governo e per il Parlamento.

L'esito della perequazione finanziaria è paradossale: con la redistribuzione i Länder economicamente più forti registrano entrate pro capite inferiori rispetto a qualsiasi altro Land nella Germania orientale. Un sistema di questo tipo soffoca qualsiasi sforzo autonomistico; inoltre maggiori entrate hanno come conseguenza una completa redistribuzione e gli sforzi di risparmio non vengono ricompensati.

Ciononostante i bilanci e le economie dei Länder beneficiari non sembrano riportare miglioramenti avvertibili. Quasi nessuno di questi Länder riesce a redigere un bilancio costituzionale; senza le erogazioni provenienti dalla perequazione finanziaria probabilmente alcuni di questi Länder non riuscirebbero a sopravvivere.

La questione non è abbandonare il concetto di solidarietà federale, si tratta invece di rifiutare una condizione di redistribuzione come quella attuale.

L'eccessivo livellamento deve essere eliminato e i Länder erogatori, che già di per sé devono gestire i loro problemi di bilancio, devono poter maggiormente usufruire delle proprie entrate fiscali.

Abbiamo bisogno di più coraggio verso l'autonomia e di minore superficialità anche nei rapporti finanziari. Il federalismo tedesco necessita soprattutto di maggiore competizione. E se ci sono Länder che non riescono a sopravvivere senza perequazione finanziaria, anche il tema di una nuova suddivisione dei Länder non può essere tabù. Non vorrei esprimermi sulle probabilità di successo della riforma piani-

ficata sui rapporti finanziari poiché in nessun altro settore come nella perequazione finanziaria il principio della tutela dello stato patrimoniale è così determinante.

V.

Signore e Signori,

la questione centrale del federalismo riguarda la ricerca dell'equilibrio tra responsabilità propria e solidarietà.

Con il decentramento delle competenze amministrative i Länder ottengono ora una maggiore libertà per definire le proprie regole, con una conseguente maggiore competizione per trovare soluzioni migliori. Tuttavia la riforma del federalismo sarà completa solo con una autonomia finanziaria e fiscale più forte.

Spero nel successo di questa riforma, perché la libertà di sapersi distinguere rappresenta il punto di partenza e l'obiettivo di ogni vero ordine federale. Grazie per la vostra attenzione.

moderatore: Achille Variati

Vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto

Ringrazio l'amico e Presidente Straub per questo autorevole contributo.

Il suo intervento disegna un nuovo quadro di riferimento nei rapporti tra Stato e Länder che è sicuramente di grande interesse. Torniamo ora alla realtà italiana, con tre ulteriori contributi. Do la parola a Gilberto Pichetto Fratin, Vicepresidente del Consiglio regionale del Piemonte, regione con la quale, oltretutto, abbiamo iniziato una collaborazione su questi temi.

Gilberto Pichetto Fratin

Vicepresidente del Consiglio regionale del Piemonte

Con il **referendum** costituzionale sulla **devolution** l'opinione pubblica è stata coinvolta dai temi della riforma dello Stato, sia degli organi centrali che del rapporto centro-periferia. La risposta di partecipazione è stata superiore alle previsioni degli analisti e, sebbene il risultato – la vittoria dei NO – non sia il risultato che personalmente speravo, è giusto prendere atto e rispettare un preciso orientamento espresso dall'elettorato e rafforzato da una buona percentuale di votanti.

A questo punto, prima ancora di verificare l'effettiva disponibilità del quadro politico nazionale a intraprendere un ulteriore percorso di riforma costituzionale, credo sia precisa responsabilità di noi amministratori regionali cominciare a ragionare seriamente, a ormai cinque anni dall'entrata in vigore, dell'**attuazione di tutte le previsioni della riforma del Titolo V**.

Una riforma che presenta indubbiamente elementi discutibili, ma che credo debba essere oggi applicata, utilizzando tutte le opportunità che essa offre per dare il via a un autentico "Sistema policentrico delle autonomie" come è stato definito il nostro ordinamento costituzionale. E tra le parti finora inapplicate, vi è sicuramente l'**articolo 119**, che in realtà rappresenta il nodo centrale del nuovo assetto federalista, il vero e proprio "motore" di una autonomia e responsabilizzazione delle Regioni e degli enti locali, che altrimenti avrebbe ben poco significato.

La **riforma del Titolo V** ha in effetti rappresentato nelle vicende politiche italiane una frattura rispetto a un lungo passato in cui **finanza decentrata era sinonimo di finanza derivata**. In realtà Regioni ed enti locali, nel corso degli anni, si erano già ritagliati un ruolo crescente nella struttura amministrativa e istituzionale del Paese. Dapprima con timide "concessioni" agli enti locali negli anni '50 e negli anni '70 per le Regioni, sino all'accelerazione della seconda metà degli anni '90 con le "**leggi Bassanini**".

E tuttavia proprio l'esperienza delle Bassanini, coraggiosa – è giusto riconoscerlo – ha dimostrato il limite di un federalismo a costituzione invariata, cioè senza adeguata copertura con le previsioni della suprema Carta. Infatti, i previsti trasferimenti di competenze, e i relativi fondi, si sono abbondantemente scontrati con le vischiosità, le resistenze, in alcuni casi le "furberie" degli apparati centrali, che hanno spesso trovato la strada per aggirare, dilatare, ritardare le previsioni legislative.

Anche il **Decreto Legislativo 56/2000** che, almeno in linea di principio, avrebbe dovuto sanare la mancata corrispondenza tra l'evoluzione delle entrate e quella delle spese, ha però creato diverse **problematicità**, sia in relazione alla definizione dell'ammontare complessivo delle risorse da distribuire, sia in relazione al riparto regionale di queste, rendendo estremamente faticoso il percorso di adeguamento.

A questa situazione si deve aggiungere che negli ultimi anni le leve fiscali su cui potevano contare le Regioni sono state bloccate dalle **leggi finanziarie** che si sono succedute, in aperta contraddizione con la proclamata autonomia finanziaria.

Anche le **sentenze della Corte Costituzionale**, pronunciandosi sui tentativi delle Regioni di cercare spazi di manovra nei tributi cosiddetti propri, ad esempio IRAP e bollo auto, dal punto di vista politico hanno rappresentato un significativo arretramento nel percorso del federalismo fiscale.

In una situazione dunque incerta, con indicazioni di segno diverso – dove alle conclamate volontà federaliste, non sono sempre corrisposte coerenti decisioni del governo e della classe politica nazionale – siamo oggi ad affrontare il nodo del federalismo fiscale, su cui si gioca a mio avviso il successo della concreta attuazione della riforma del Titolo V.

Lo scenario post-referendum ha anzi rilanciato l'opportunità di andare finalmente a fondo nell'attuazione delle previsioni costituzionali, anche valorizzando quelle norme finora trascurate, come ad esempio il **federalismo differenziato** previsto all'art. 116. Al di là delle semplificazioni giornalistiche, è indubbio che l'opportunità di accedere a una graduale e giustificata diversificazione delle competenze legislative anche per le Regioni ordinarie rappresenta un tema da verificare nel concreto delle singole situazioni regionali, individuando di volta in volta in quali ambiti sia necessario e giusto pretendere una maggiore autonomia.

Ma anche questa strada, per il preciso rinvio che nell'articolo 116 si fa all'articolo 119, finisce per richiedere l'adeguamento sul fronte delle risorse finanziarie.

E qui torniamo al punto centrale: il federalismo, fatte salve le necessarie compensazioni per le Regioni economicamente più deboli, **o sarà federalismo fiscale o non sarà del tutto**, perché non è possibile responsabilizzare realmente le amministrazioni locali sulle attività di loro competenza se non le si munisce di una incisiva, reale leva fiscale, che costringe a rendere conto delle proprie scelte davanti ai contribuenti/elettori.

Se poi il Legislatore troverà ancora una volta il coraggio di affrontare la revisione costituzionale, credo che proprio verso il tema della **perequazione** delle risorse ci si dovrà indirizzare per stabilire già in Costituzione alcuni vincoli e alcuni criteri sulla base dei quali definire il riparto delle risorse. Altrimenti le situazioni estremamente diversificate di questo Paese, renderanno sempre e comunque difficile intervenire nel riparto delle risorse con strumenti ordinari, anche pattizzi, come dimostrano del resto le esperienze dell'applicazione del D. Lgs. 56.

Anche la maggiore autonomia regionale in **materie ad alta rilevanza sociale**, come ad esempio la sanità, non può in se stessa ritenersi antitetica al principio di eguaglianza: dopo trent'anni di regionalismo dell'uniformità, che era votato a garantire livelli di servizi omogenei su tutto il Paese, il risultato non è stato raggiunto.

Il paradosso del metodo implicato nel **regionalismo dell'uniformità**, infatti, è stato quello di non essere riuscito, nonostante i vari decenni d'applicazione, a garantire l'unificazione delle condizioni di vita.

Al contrario, in altre esperienze, come ad esempio quella spagnola, proprio il meccanismo del **regionalismo asimmetrico** ha contribuito ad avviare un circolo virtuoso dell'autonomia regionale, con un quadro complessivo che si è ora assestato in un generalizzato livellamento verso l'alto dei poteri delle Comunità Autonome e la realizzazione del disegno autonomista non solo non ha incrementato, ma anzi ha ridimensionato – secondo le analisi di diversi studiosi – le disparità territoriali, con un significativo trasferimento di risorse dalle regioni più forti a quelle più svantaggiate.

In Italia, già in forza del decentramento amministrativo è possibile esprimere un giudizio positivo sul nuovo protagonismo regionale in materia di **Welfare**. Il livello di governo regionale, infatti, presenta un grado di vicinanza alle istituzioni del pluralismo sociale che ne permette una consapevole promozione, probabilmente più di quanto non possa avvenire su scala nazionale.

La convinzione che l'eguaglianza richieda l'uniformità o che tra federalismo e stato sociale esista un conflitto insanabile può risultare smentita dalla possibilità di **forme di risposta alle necessità sociali più efficaci** di quelle ipotizzabili in base ad una politica uniforme su tutto il territorio nazionale. E ciò anche a prescindere dal penetrante potere che la Costituzione riserva allo Stato di fissare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti appunto diritti civili e sociali.

Nell'ottica dell'uniformità sarebbe risultato, infatti, più difficile considerare le profonde differenze che attraversano la realtà regionale italiana, sia riguardo alle **condizioni economiche** sia rispetto alla **diversa strutturazione e tradizione del tessuto del privato sociale**, con il duplice rischio, quindi, di creare situazioni di inefficienza o al contrario di non valorizzare potenziali risorse.

moderatore: Achille Variati

Vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto

Grazie, Vicepresidente.

Noto come a questi microfoni si susseguano voci italiane di centro-destra e di centro-sinistra e come, tuttavia, vi sia un filo conduttore sul quale si potrebbe lavorare, si dovrebbe lavorare.

Adesso, un'autorevole voce che rappresenta il Centro-Sud del nostro Paese: do la parola ad Angela Fusco Perrella, Presidente del Consiglio regionale del Molise.

Angela Fusco Perrella

Presidente del Consiglio regionale del Molise

Gentili Signore e Signori, colleghi Presidenti e relatori, ci troviamo oggi a dover discutere di uno degli aspetti maggiormente innovativi del nuovo art. 119 Cost., così come modificato dall'art. 5 della L. Cost. 3/2001, nonché di un tema fondamentale per lo sviluppo delle nostre regioni: il federalismo fiscale, che nasce dalla volontà di riconoscere alle regioni e agli enti locali un'autonomia finanziaria di entrata.

Alla indubbia rilevanza di questo riconoscimento non corrispondono tuttavia univoche opinioni da parte della dottrina e della giurisprudenza. Ricordo, infatti, che diverse sono le pronunce della Corte Costituzionale, emesse anche sulla base del combinato disposto dell'art. 119 con l'art. 117 Cost. La Corte ha sostanzialmente "congelato" i poteri impositivi regionali e locali, ritenendo indefettibile l'intervento preventivo del legislatore statale, a cui spetta il compito di determinare e/o rideterminare le grandi linee dell'intero sistema tributario, gli spazi e i limiti entro i quali i predetti poteri potranno esplicarsi. Ciò significa che, ad oggi, è stata la Corte Costituzionale ad assumersi, giocoforza, il gravoso onere di supplire la duplice "litanza" (connessa a ragioni tecniche e politiche) del Legislatore circa la regolamentazione sia del passaggio dal vecchio al nuovo modello di finanziamento delle funzioni pubbliche, che dell'attuazione della riforma costituzionale e federalista.

A tali osservazioni, si aggiunga che il federalismo fiscale è stato finora inteso come probabile punto di innesco dei conflitti sociali insiti in un riassetto territoriale dei poteri pubblici. Sappiamo infatti che nell'immaginario collettivo il termine "federalismo fiscale" è visto come il finanziamento delle maggiori spese decentrate, in prevalenza con tributi propri o con compartecipazioni, anziché con trasferimenti tarati sulle spese, come nel passato.

Siccome tributi propri e compartecipazioni, sul territorio, sono in genere molto più sbilanciati delle spese, mentre le dosi di perequazione delle capacità fiscali territoriali possono essere anche notevoli ma non possono essere che parziali – altrimenti sarebbe lo stesso concetto di federalismo fiscale a venir meno – viene inevi-

tabilmente innescato il conflitto sociale. Questo si sostanzia, in particolare, non nel conflitto generico tra “ricchi” e “poveri”, ma in quello specifico tra “ricchi e poveri” delle regioni ricche e “ricchi e poveri” delle regioni povere, i quali ultimi vedrebbero ridursi i servizi pubblici o dovrebbero pagare molto di più per ottenere gli stessi servizi di prima. Tale preoccupazione è poi maggiormente sentita nel Mezzogiorno.

Ritengo invece che il federalismo deve essere visto come fattore propulsivo della tanto richiesta efficienza del settore pubblico, nonché di coesione sociale basata sullo sviluppo economico. A mio avviso, quella del federalismo fiscale è una via per lo sviluppo del nostro Mezzogiorno, una via da praticare compatibilmente con le regole comunitarie.

Alcune premesse. Il bilancio della Comunità Europea non consente deficit ed è soggetto ad una disciplina che ne programma la crescita. Ne consegue che le risorse disponibili per lo sviluppo regionale non possono superare un determinato tetto, salvo nel caso di riduzione politicamente non praticabile di altre spese.

Poiché con l’adesione all’UE di Paesi dell’Est si riducono i fondi strutturali di cui le regioni, in modo particolare quelle del Sud d’Italia, come per esempio il Molise, potranno beneficiare, credo che il tema dell’autonomia fiscale ricopra un ruolo ancora più centrale. Infatti, attraverso questa autonomia gli Enti potranno concretamente esercitare quei poteri che consentono loro di perseguire in totale autonomia proprie politiche. In questa prospettiva, è ovvio che viene anche a cadere il problema relativo all’ambito di applicazione dell’art. 119 Cost.

Ciò detto, altre due sono le ragioni per le quali occorre impegnarsi per attivare il federalismo fiscale:

- 1) per consentire una migliore rappresentanza delle preferenze locali rispetto ad un sistema centralizzato; per essere in sostanza più coerente con le richieste del territorio. È bene che le politiche siano scelte il più possibile a livello locale;
- 2) per permettere un maggiore controllo da parte dei cittadini sul comportamento dei politici e degli amministratori, così come previsto anche dal Libro Bianco sulla Comunicazione di recente adozione da parte dell’UE.

Cari colleghi, queste sono le mie ragioni sulla base delle quali spero che si muova il processo di adozione della normativa attuativa della riforma fiscale. Ragioni di cui, assieme alle proposte che verranno apportate nel corso dell’incontro, dovreb-

be tener conto l'Alta Commissione di studio del Governo. Se vogliamo accelerare il processo attuativo dobbiamo dare fattivi suggerimenti tecnico normativi su come innestare nell'immediato futuro nel nostro sistema tributario il federalismo fiscale tenendo comunque a mente l'"emergenza" di provvedere quanto prima a questa adozione, così evitando ulteriori allungamenti.

Attuare il federalismo fiscale richiede un forte cambiamento, non solo di riforma del testo costituzionale come alcuni suggeriscono; dobbiamo cambiare anche la cultura amministrativa: ad una maggiore disponibilità a cedere potere, da parte del livello centrale, deve corrispondere a livello sia regionale che locale una maggiore disponibilità ad assumersi responsabilità. Grazie.

moderatore: Achille Variati

Vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto

Grazie, Presidente, per questo tuo intervento.

Da quanto emerso finora ritengo di poter affermare che vi sia molta sostanza affinché i Consigli regionali elaborino delle proposte forti ed unitarie da presentare al tavolo nazionale. Rilancio dunque dando la parola al Presidente Pepe.

Il Presidente Pepe è una voce autorevole del “popolarismo cattolico pugliese”; è stato amico, posso dirlo, personale di Aldo Moro. Oggi egli è Presidente onorario del centro studi “Aldo Moro”, per questo è ancora più interessante ascoltarlo per comprendere quello che sta emergendo, che si sta elaborando in una Regione importante per il Mezzogiorno e per l’Italia quale è la Puglia.

Pietro Pepe

Presidente del Consiglio regionale della Puglia

Innanzitutto un sincero ringraziamento a Marino Finozzi, Presidente del Consiglio regionale del Veneto, al Coordinatore della Conferenza dei Presidenti Alessandro Tesini e agli illustri oratori, per avere promosso in questa splendida cornice, un confronto a più voci su un tema, come è quello del federalismo fiscale, così pieno di implicazioni politiche, istituzionali ed economiche.

E in questo mio intervento intendo portare un contributo visto dal punto di osservazione di una grande regione del Mezzogiorno d'Italia.

L'eredità del referendum

La prima considerazione da fare attiene al contesto politico-istituzionale del Paese.

Negli ultimi mesi, anche a seguito di una lunga stagione elettorale che si è chiusa solo una decina di giorni fa, il confronto si è fatto particolarmente aspro. L'auspicio è che ora torni la stagione del confronto e del dialogo. L'esito del referendum confermativo della modifica della Costituzione varata dal vecchio governo del Paese ha dato un risultato inequivocabile. La percentuale dei votanti (oltre il 53%) ha ribaltato la tendenza alla fuga degli elettori dalle urne che nelle ultime consultazioni referendarie aveva raggiunto picchi estremamente preoccupanti. Nonostante la stanchezza prodotta da una sorta di bulimia elettorale, i cittadini hanno compreso la portata dello scontro in atto attorno alla Magna Charta, cioè la Costituzione repubblicana. Questo è il segnale di come il popolo italiano sia legato alla sua Costituzione repubblicana, che fu il frutto di una mediazione di alto livello di culture politiche e di politiche culturali diverse, in un'epoca di forte tensione ideologica. Una Costituzione che ha garantito l'uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini dinanzi allo Stato e che ha consentito di ridurre il gap, la distanza strutturale, tra Nord e Sud.

È esterna alla questione centrale del nostro confronto l'analisi del quadro istituzionale che sarebbe sorto con la riforma. Ma vorrei analizzare solo un aspetto: i rapporti tra centro e periferia. L'articolo 117, ultimo comma, attribuiva alle Regioni il potere legislativo su sanità, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scola-

stici e di formazione, definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle Regioni, la polizia amministrativa regionale e locale.

La contraddizione è che queste competenze esclusive sono in conflitto con quelle ugualmente esclusive dello Stato negli stessi settori. Tutto questo, quindi, avrebbe dato forma ad una grande instabilità istituzionale e a nuove divaricazioni territoriali. A quelle vecchie, e mai completamente sanate, se ne sarebbero aggiunte delle nuove, indotte da una concezione della devoluzione che lasciava le Regioni al loro destino, nonostante un virtuale riferimento all'interesse nazionale. Basti pensare al settore del Welfare, con lo spettro di una sanità a pelle di leopardo, cioè diversa da regione a regione, contravvenendo al diritto di ogni cittadino di avere lo stesso livello di assistenza sanitaria. L'accesso al Welfare è una caratteristica fondamentale di una società solidale che noi abbiamo il dovere di difendere. Il federalismo positivo, sociale, solidaristico in cui noi crediamo è tutto l'opposto della logica che premia i più forti e i più ricchi.

La devolution ha poco a che fare con il federalismo. Noi crediamo ad un federalismo solidale, democratico, che esalti le vocazioni regionali nella cornice dell'interesse generale del Paese. Non è possibile, né accettabile pensare ad un Paese diviso in regioni come se fossero statarelli preresorgimentali, con leggi e diritti specifici. Già oggi le differenze su basi regionali sono nette: non possiamo permettere, se non vogliamo far implodere la democrazia e il tessuto civile, che nascano nuove discriminazioni. Un esito che sarebbe deleterio per il Mezzogiorno e che porrebbe a rischio la stessa tenuta sociale e civile.

Diritti universalistici

La nostra concezione dello Stato sociale ci porta a riaffermare la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Gli italiani, da Bolzano a Lampedusa, hanno gli stessi diritti di accesso alle prestazioni che la Costituzione – artt. 2 e 3 – e il nostro Welfare universalistico garantiscono a tutti i cittadini.

Sui temi della riforma occorre ora un grande realismo e un forte senso di responsabilità da parte di tutti. Occorre adesso ripartire e rilanciare il confronto con una logica di alta mediazione, con una sincera passione civile e culturale.

Così non è stato nel 2001, con la modifica del Titolo V della Costituzione voluta dal centro-sinistra, così non è stato – con una forzatura a dire il vero ancora maggiore – con la riforma varata dal centrodestra. In entrambi i casi si è pensato e si è varata una riforma a colpi di maggioranza. Gli errori commessi in passato da entrambe le coalizioni non debbono essere più ripetuti.

La situazione del Paese

Il rilancio, su nuove basi di una stagione federalista, deve inserirsi, per evitare riforme dall'alto, nel quadro della dinamica economica del Paese. Attraversiamo – credo che sia un dato incontrovertibile –, una stagione di difficoltà. Ci sono tanti parametri che testimoniano il malessere economico e sociale che attraversa il nostro Paese. L'economia italiana soffre dell'inadeguatezza della specializzazione produttiva, della forte concorrenza dei Paesi terzi, nonché del mancato ammodernamento del terziario. Così sempre più urgenti sono le nuove norme che aprano il mercato e favoriscano le liberalizzazioni, così come indicato dal Decreto Bersani. In questo contesto il Mezzogiorno ha pagato costi altissimi e continua a pagarli, così come emerge dall'ultima indagine della Svimez. Per la prima volta dopo alcuni anni, il Sud ha registrato un tasso di crescita inferiore alla media nazionale e, di conseguenza, anche l'occupazione ha perso colpi. Riaffermando che la questione del Mezzogiorno resta e conserva una valenza nazionale, non disconosco le ragioni avanzate con forza dalle regioni del Nord per una vera efficienza della macchina dello Stato, per una maggiore equità fiscale, ed una minore e più leggera burocrazia. Ma questi – a mio avviso – sono obiettivi che deve porsi l'intero Paese.

Cos'è la questione Settentrionale?

Sono sufficienti questi riferimenti per parlare di questione settentrionale? Le ultime consultazioni ci hanno lasciato in eredità questa sorta di "narrazione".

Questione meridionale o questione settentrionale? In questa fase il pendolo tende a fermarsi sul secondo polo. Discutiamo senza preclusione alcuna anche di questa materia, ma non vorrei che una bolla mediatica puntasse a proporre una questione virtuale (in questa direzione va sicuramente la proposta di ricreare dopo un secolo e mezzo il Lombardo-Veneto) per nascondere problemi reali. Questa raffigurazione di un Nord uniforme è smentita dall'analisi degli esperti (cito Diamanti, Ignazi, Paquino), concordi nel denunciare l'infondatezza della "Leggenda del Nord", ossia dell'equazione tra modernità e univoco posizionamento politico.

Non solo, ma altri esperti, come Luca Ricolfi, sottolineano che la cosiddetta "questione settentrionale" ha cambiato di senso, passando dal voto rivoluzionario del 1994 (meno Stato e più efficienza) a quello più borghese del 2006 (la richiesta di dazi e di più tutela statalista contro, per esempio, l'invasione dell'economia cinese).

Sono fermamente convinto che tanta parte del Nord possa e debba continuare a svolgere un ruolo di primo piano nella rinascita complessiva del Paese. La borghesia

del Nord, quella produttiva e delle professioni, in continuità con il ruolo svolto in passato, può contribuire a creare un nuovo patto per il rilancio complessivo del Paese. Sarebbe deleterio e anacronistico contrapporre gli interessi del Nord a quelli del Sud. Con questa logica non cresce né il Nord né il Mezzogiorno.

Con il declino economico del Paese, infatti, cresce il disagio sociale e anche la povertà. Ricordo solo un dato: il 19% della popolazione italiana vive sotto la soglia di povertà, contro il 9% della Svezia, l'11% della Germania e il 15% della Francia.

Cosa significa produrre una politica federalista dinanzi ad uno scenario di crescente povertà che tocca ormai anche vasti settori del ceto medio? A questo interrogativo va data una risposta.

Il federalismo che ci piace

È questo, quindi, il contesto nel quale occorre far nascere una nuova stagione politica per un federalismo solidale. Sarebbe gravissimo per il Paese se il federalismo divenisse lo strumento per sacralizzare le posizioni esistenti e per lasciare gli ultimi della carovana al loro destino.

Adesso il paese dovrà emergere da una stagione politica nella quale da un lato si è cercato di imporre la devolution, e dall'altro, invece, si è affossato quanto di buono vi era nella riforma del 2001, del Titolo V, che è rimasta inattuata bloccando il reale decentramento, e che è ritornata in vigore dopo l'esito del referendum.

I fervidi sostenitori della devolution in cinque anni hanno fatto scendere il velo del silenzio su questa materia.

Nella passata legislatura nazionale si è assistito ad un blocco reale dell'art. 119 della Costituzione che introduce forme di federalismo fiscale. Un principio, questo, che la Regione Puglia ha recepito con il nuovo statuto regionale. Il 119 introduce novità nelle modalità di reperimento delle risorse che devono essere alimentate da tributi ed entrate proprie, dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali, dal fondo perequativo, da risorse aggiuntive finalizzate alla coesione sociale e alla rimozione degli ostacoli allo sviluppo. Queste finalità sono rimaste solo sulla carta.

Il famigerato Decreto 56 del 2000

Per comprendere la politica di "stop and go" su questa materia, basti pensare alle alterne fortune del Decreto 56 del 2000 sul federalismo fiscale. In pillole, esso prevede l'abolizione dei trasferimenti a favore delle Regioni a statuto ordinario (in

particolare del fondo sanitario nazionale di parte corrente), la sostituzione con la partecipazione del gettito IVA, l'aumento dell'addizionale IRPEF regionale e dell'aliquota regionale sull'accise, la creazione di un fondo perequativo a favore delle regioni più deboli.

La filosofia di fondo è che le Regioni devono vivere e sopravvivere con proprie entrate fiscali e avere un'organica e chiara autonomia impositiva. Ma il principio si infrange dinanzi alle marcate differenziazioni territoriali ed economiche.

Alcune regioni hanno entrate fiscali nettamente superiori ad altre. Il decreto tenta di ovviare a questa oggettività con il fondo perequativo che esaurirà i suoi effetti nel 2013. E poi? Ognuno vada e proceda con le sue gambe.

Ma chi crede ad una concezione solidale del federalismo e ad una organizzazione dello Stato che sia unitario e plurale può fermarsi dinanzi ad una sacralizzazione delle differenze esistenti? Questo non significa non comprendere che la complessità del tempo in cui ci è dato vivere conduce ad una maggiore competizione anche di carattere territoriale. Quindi, ben venga una sana competizione tra Regioni per una maggiore efficienza ma anche per una maggiore equità. Credo che questa filosofia possa fare bene anche alle Regioni che partono da una situazione di svantaggio.

Perché non ha funzionato il Decreto 56, contro il quale c'è stata una unanime levata di scudi delle regioni meridionali, sia di centrodestra che di centrosinistra?

In un saggio, sui costi della devolution, pubblicato dalla casa editrice Laterza, Marco Esposito, a proposito dei meccanismi distorti, ricorda per la determinazione dell'IVA, il cui gettito è determinato dai consumi, "quattro regioni del Sud – Campania, Puglia, Basilicata e Calabria – hanno il 25,8% della popolazione a statuto ordinario, ma consumano appena il 19,4%. Per contrappeso la Lombardia consuma più dell'intero Mezzogiorno continentale (21%) pur fermandosi al 18,6% della popolazione".

Quindi la Lombardia, con consumi più alti, ottiene di più pur avendo una popolazione inferiore alle suddette regioni meridionali.

E così si perpetua il circolo vizioso delle sperequazioni. Il Decreto 56 non poteva funzionare – come ha detto l'ex sottosegretario Piero Giarda – perché "il modello di finanziamento del decreto legislativo era stato immaginato per un sistema di federalismo dove autonomia (misurata dal gettito dei tributi propri e dalla possibilità di modificare le loro aliquote con decisione autonoma), solidarietà (misurata dai caratteri e proprietà del fondo perequativo) fossero adeguatamente comparate".

Questo significa, in altri termini, che un federalismo fiscale senza un'autentica capacità impositiva rappresenta una contraddizione in termini.

Il Sud è stato o no penalizzato dal Decreto 56? In questa sede occorre andare oltre le polemiche di schieramento sui ritardi o erronea applicazione da parte del Governo Berlusconi. Secondo calcoli dei sostenitori del provvedimento, se correttamente applicato, la mia regione, la Puglia, avrebbe dovuto ricevere più fondi. Invece, secondo un'altra scuola di pensiero di segno opposto, la Puglia avrebbe avuto anno dopo anno sempre meno fondi, fino al ko definitivo nel 2013 con una perdita secca di 601 milioni. Stessa sorte anche per le altre regioni del Sud: il Lazio perderebbe 188 milioni, l'Abruzzo 110, il Molise 65, la Basilicata 120, la Calabria 371. Il totale, nel 2013, sarebbe per tutto il Sud pari ad una perdita di 1766 milioni. Soldi che, al centesimo, a conferma della teoria dei giochi a somma zero, andrebbero alle Regioni del Nord.

Così, non a caso, l'anno scorso, in un incontro dei Presidenti delle Regioni svoltosi a Reggio Calabria, è stato chiesto di bloccare gli effetti negativi del decreto. Il Governo uscente li ha solo congelati, senza abrogare il decreto. Le Regioni hanno già chiesto al Governo Prodi di sostituirlo con un sistema di federalismo fiscale cooperativo e solidale nel quale gli enti locali possano svolgere un ruolo di primo piano e lo Stato garantisca i diritti fondamentali per tutti i cittadini, in un quadro di tutela dell'interesse nazionale.

Da dove ricominciare

Ciò di cui abbiamo bisogno adesso è di una organica organizzazione e definizione del federalismo fiscale per evitare che esso sia applicato "a spizzico". È successo proprio alcune settimane fa quando sei regioni sono state chiamate ad utilizzare la leva fiscale autonoma per ripianare il deficit della sanità. Oppure con la recente proposta presentata dal Presidente Bassolino, di far ripartire il federalismo dal Sud, con il raddoppio del taglio del cuneo fiscale nel Mezzogiorno.

Noi abbiamo bisogno di una definizione chiara e stabile dei poteri, delle competenze legislative (art. 117), fiscali e di spesa (art. 119) esclusive delle Regioni. Il modello di federalismo fiscale a cui miriamo dovrà fondarsi su elementi coerenti con i principi costituzionali dell'uguaglianza, della solidarietà e della progressività dell'imposizione fiscale. In pratica esso deve coniugare i meccanismi di redistribuzione delle risorse con strumenti in grado di assicurare lo sviluppo socio-economico dei territori più svantaggiati. Il federalismo deve fondarsi su una maggiore trasparenza nell'uso delle risorse e deve puntare a favorire il maggior controllo da parte dei cittadini sull'operato della politica e delle Istituzioni.

Lo scopo deve essere quello di favorire l'autonomia finanziaria per gli enti loca-

li, la perequazione delle risorse, il superamento della spesa storica nella distribuzione dei trasferimenti, criteri standard per i servizi essenziali. Il tutto attraverso la valorizzazione della concertazione tra i diversi livelli di governo. Poi, sarà il confronto politico a determinare le nuove vie. Il federalismo solidale è un progetto troppo serio per lasciarlo perire assieme ad una stagione politica.

Ora il Parlamento dovrà lavorare alla attuazione e alla correzione della riforma del Titolo V della Costituzione, partendo da queste imprescindibili priorità per completare il decentramento. Va accolto, pertanto, l'invito lanciato qualche giorno fa dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano: su questa materia occorre "ponderazione, concretezza e gradualità", consapevoli che vi sono alcune riforme che non richiedono modifiche costituzionali. Spetta alle Regioni, adesso, trovare il modo tecnico-politico per rilanciare il confronto tra centro e periferia, per una reale sussidiarietà (il cui fondamento è inscritto nella cultura dell'uomo e non delle macchine amministrative), superando il rischio di una paralisi reale dovuta alla scarsità delle risorse e ad ampie divergenze territoriali. L'obiettivo deve essere quello di creare un "potere mite", che sia più vicino ai cittadini, e contrasti la verticalizzazione del momento decisionale. Il confronto odierno va in questa direzione. Grazie.

moderatore: Achille Variati

Vicepresidente del Consiglio regionale del Veneto

Grazie, Presidente Pepe, anche per la chiarezza del Suo intervento.

Mi permetta però, con grande onestà, di dire (spero che ne convenga anche Lei) che se esiste una “questione meridionale”, sussiste ancora ed anche una “questione settentrionale”, e che quindi entrambe devono essere i punti di forza per trovare un’unità di intenti.

La nostra intenzione è quella di trasformare quei decreti che Lei ha citato in atti veri e propri di federalismo fiscale e solidale, e di perseguire quegli obiettivi che nella fase finale del Suo intervento ha richiamato.

sessione pomeridiana

Ripresa dei Lavori

Carlo Alberto Tesserin

Vicepresidente vicario del Consiglio regionale del Veneto

Benvenuti alla parte pomeridiana dell'incontro di oggi.

Debbo rinnovare i ringraziamenti ai relatori di questa mattina perché ritengo che ci abbiano dato un quadro esaustivo e completo della situazione. Vorrei aggiungere i ringraziamenti ai relatori che sono da questa parte del tavolo: ovviamente a Tesini, Presidente della nostra Conferenza dei Presidenti, al Ministro Giaretta – il Sottosegretario mi consentirà che lo chiami ministro e poi spiegherò il perché – e al Professor Bertolissi. Devo anche ringraziare i colleghi: il Presidente del Consiglio della Basilicata, Maria Antezza; il Vicepresidente del Consiglio regionale delle Marche, David Favia; il Consigliere regionale della Toscana, Stefania Rusagni; il Consigliere regionale dell'Umbria, Giovanni Vignani Marchesani. Non li avevamo citati questa mattina perché sono arrivati nel frattempo. Ovviamente rinnovo i ringraziamenti ai presidenti che abbiamo avuto il piacere di ascoltare.

Nei lavori di oggi pomeriggio abbiamo la fortuna di partire da quello che ci è già stato detto. Abbiamo avuto la possibilità di ascoltare il Veneto, rappresentato dal Presidente Finozzi e dal Vicepresidente Variati, le due Regioni europee della Catalogna e del Baden-Württemberg, poi i Presidenti e i Vicepresidenti del Piemonte, della Puglia e del Molise. Li ringrazio per le considerazioni fatte.

Vorrei, però, cercare di dare anche qualche provocazione, in particolare al nostro Presidente Tesini, che mi rendo conto si trova a fare il presidente in una stagione non facile. Quando, poco più di un mese fa, in una riunione tenutasi a Pescara, trattavamo del tema dell'incontro di oggi, vedevo una forte attenzione da parte di tutte le regioni ed eravamo ante referendum. Si è compiuto il referendum e ho avuto la percezione, oggi, di una minor attenzione, specie da parte di alcune regioni.

La geografia politica è cambiata, non possiamo far finta che non sia una geografia politica cambiata, e ci sono delle regioni che non hanno presenze governative e ci sono regioni che hanno "stra-presenze" governative. Potrebbe verificarsi una situazione di differenziazione nel rapporto Regione – Stato, che creerebbe alle altre regioni ulteriori elementi di preoccupazione. Alcune assenze di oggi mi danno un

segnale di allarme, perché non sono assenti regioni che di solito non ci sono, sono assenti regioni che di solito ci sono e ci sono molto. Se oggi non ci sono, non mi pare un fatto marginale o occasionale. Lo dico al Presidente per dargli un motivo di riflessione in più, che certamente lui fugherà per me e per gli altri, ma mi pare sia importante.

Riprendendo velocemente i temi di questa mattina ringrazio il collega Vicepresidente Variati, che è partito da un'autocritica alle regioni, perché io credo si debba dare un senso a tutto ciò, se noi abbiamo il senso dell'autocritica. Ha posto la domanda: noi regioni quanto siamo riusciti ad incidere nel percorso vero delle riforme istituzionali? Direi che la domanda ha trovato una risposta: molto poco. Se traiamo spunto dalle cose che ci siamo detti constatiamo che, se siamo all'interno di una realtà costituzionale affidata a Roma, dico Roma per dire in una parola il tutto, le regioni non hanno sufficientemente spinto, come hanno la potestà di fare, affinché le cose cambiassero. Cambiare voleva dire sia la modifica del Titolo V e sia la devolution, che non è stata approvata dal referendum, ma c'è comunque – a parer mio – questo tipo di necessità. La parte che mi sembra condensare il senso del dibattito di oggi è in una battuta dell'intervento del Professor Antonini, che mi è piaciuto molto.

Il Professor Antonini ha detto: "Il federalismo è un'espressione che usiamo per dire che all'interno del sistema della globalizzazione non esiste la possibilità per l'istituzione di continuare a camminare come se niente fosse successo". La globalizzazione obbliga tutte le istituzioni, Comuni, Province, Regioni e Stato a far parte di un unico sistema: o sappiamo fare sistema o siamo fuori dal sistema. Ognuna di queste istituzioni è parte essenziale di un sistema in competizione e, se le istituzioni diventano elemento di guida, di traino, di indirizzo e sono l'elemento che riesce a essere a disposizione di un sistema che cammina, allora rispondiamo positivamente alla globalizzazione. Se questo non avviene allora non rispondiamo e diventiamo un freno a una società che, invece, ha bisogno di saper competere in questo sistema, che è diverso da quello del passato. Le regioni sono chiave essenziale di questo tipo di modifica del rapporto che è mondiale, che è europeo, che è nazionale, e che le relazioni di questa mattina certamente ci hanno messo in grande evidenza.

Dalle relazioni del Veneto, del Piemonte, del Molise e della Puglia abbiamo visto i chiaroscuri, le positività e le negatività, i confronti, le differenze di come si può vedere il percorso e sono state evidenziate anche le difficoltà. Le relazioni dei due Presidenti, – che ringrazio ancora per essere stati qui – della Catalogna e del Baden-Württemberg, ci hanno dato, – almeno a mio modo di vedere – una visione diversa da quella che pensavamo. Abbiamo avuto, in particolare dalla Catalogna, una visio-

ne non enfatizzata del percorso compiuto. Abbiamo avuto una dichiarazione di una aspettativa molto più forte e di essere all'interno di una stagione che ha bisogno di ulteriori traguardi, altrimenti ci sono degli elementi di grossa preoccupazione. Anche l'intervento del Presidente Straub ha evidenziato come la realtà della Germania con le cinque regioni forti e le undici più deboli, ha il rapporto difficile tra lo Stato e le Regioni, tra le regioni forti e le regioni deboli, posto che si possa così semplificare, posto che ogni realtà regionale ha le sue valenze, riprendendo, in una qualche diversa misura, quella che per noi è la questione meridionale, insieme alla questione settentrionale. Non vogliamo chiamarle così, ma sono dati su cui siamo chiamati obbligatoriamente a misurarci.

Prima di dare la parola ai relatori, potrei condensare il dibattito di questa mattina – chiedo venia a coloro che non citerò – con alcune espressioni che a me sono sembrate esemplificative delle cose dette. L'amico e bravissimo presidente Pepe in conclusione del suo intervento, dice: "Spetta alle Regioni" – mi piace, "spetta a noi", non è che possiamo demandare sempre agli altri – "adesso trovare il modo tecnico-politico per rilanciare il confronto tra centro e periferia per una reale sussidiarietà, il cui fondamento è scritto nella cultura dell'uomo" – essenziale – "e non delle macchine amministrative superando il rischio di una paralisi reale dovuta alla scarsità delle risorse e ad ampie divergenze territoriali". In tre righe il Presidente Pepe ha condensato un passaggio importante, evidenziando alcuni valori che rischiamo di perdere, ma che sono l'essenza di un percorso che spetta a noi Regione.

Mi sembra, però, altrettanto significativo, e può sembrare un controbilanciamento delle cose che ha detto il Presidente Pepe, quello che ci ha detto il Presidente della Catalogna: "Le recenti modifiche del sistema che debbono ancora essere rese operative, non costituiscono nessun cambiamento di modello, nessuna trasformazione importante, non rimarginano la ferita delle rivendicazioni catalane. Sono solo una nuova fasciatura, un altro rammendo." – Che grande risultato se leggiamo questa espressione – "Ma i tempi stanno cambiando" – qui viene la provocazione importante che ci tengo a fare al Presidente Tesini, ma prima ancora al Ministro Giaretta – "gli economisti parlano ormai della superiore competitività degli stati piccoli e agili, organizzati in rete, nei confronti dei grandi stati nazione, caratterizzati da una minore capacità di adattamento alle continue trasformazioni." – finisce – "La fiscalità e il finanziamento sono elementi chiave per fare passi avanti in questa conversione degli stati. E prima o poi" – ripeto "prima o poi", egli dice per sé – la Catalogna,

come tante altre Regioni d'Europa – ripeto, “come tante altre Regioni d'Europa” – si avvierà lungo questa strada”. È un percorso che o riusciamo a governare o si governerà da solo, non è eludibile questo dato. Nel sistema della globalizzazione i ritardi accumulati ci rendono inefficienti, non rendono inefficiente il sistema economico, rendono inefficienti le istituzioni, perché, se le regole non si adeguano alla società che è cambiata, rimaniamo tremendamente indietro. Finisco con una battuta del mio Presidente Finozzi che dice: “L'esperienza fin qui vissuta non deve andare persa e nel contempo dovranno essere tenute in debita considerazione le richieste emerse da un così vasto numero di cittadini le quali non possono essere né disattese né rinviate”. I cittadini sono tutti, quelli che hanno votato SI e quelli che hanno votato NO. Però, sia quelli che hanno votato SI che quelli che hanno votato NO, hanno delle aspettative che non possono essere eluse. Lui conclude dicendo: “Il Veneto rimane in una vigile attesa”. La vigile attesa del Veneto è quella dei cittadini del Veneto; noi che siamo stati eletti dai Veneti, tutti noi che siamo stati eletti rappresentanti regionali d'Italia non possiamo rimanere in attesa, abbiamo l'obbligo di assumere delle iniziative che diano queste risposte.

Con questo, passo la parola ai relatori di oggi, al Professor Mario Bertolissi; ho qui il suo curriculum, non lo leggo in quanto gli renderei poco merito perché lo stimo in una maniera incredibile. È stato il nostro appoggio per la campagna costituyente per il Veneto, che poi non è andata, dobbiamo chiedergli scusa perché lui meritava che facessimo lo Statuto. Desidero presentarlo, invece, con una battuta che è rimasta in me un giorno in cui lui, partecipando ai lavori dell'Aula – abbiamo avuto la fortuna di averlo tanti giorni in Aula con noi – ascoltando tutti i consiglieri che intervenivano, mi ha detto: “Siete una portaerei, intendendo che siete una forza enorme che al suo interno ha di tutto e di più, però la portaerei funziona se ha un comandante che governa il tutto, se c'è capacità di mettere insieme la forza perché raggiunga i risultati che deve raggiungere”. Vedendoci così coglieva il senso della forza, ma insieme anche dell'impotenza a raggiungere il risultato. Ho preferito presentarvelo in questo modo, sapendo quanto lui è utile in termini istituzionali non solo alla realtà del Veneto. Lo associo ai ringraziamenti di questa mattina al Professor Antonini, perché di questi personaggi abbiamo bisogno oggi e ne avremo bisogno anche domani. Prego, Professor Bertolissi.

INTERVENTI

sessione pomeridiana

moderatore: Carlo Alberto Tesserin

Vicespresidente vicario del Consiglio regionale del Veneto

Mario Bertolissi

Professore ordinario di Diritto Costituzionale
all'Università di Padova

Il compito che mi è stato affidato è quello di fare un ragionamento, tenuto conto di quello che è stato detto stamane, e di un dibattito che oserei dire ormai è quotidiano. Come ci ha spiegato il Presidente del Consiglio del Baden-Württemberg, Regione che tra l'altro utilizza la sussidiarietà di carattere orizzontale, il meccanismo per far quadrare i conti può essere diverso: i Länder più ricchi che aiutano i Länder più poveri riescono tutto sommato a convertire il di più che viene dato anche in affermazione del principio di responsabilità. La sua conclusione era: "Non sempre poi riscontriamo che vi sono dei benefici".

Ora, se dovessi realmente intitolare questo intervento, potrei definirlo così "Lo stato dell'arte oggi dalla solidarietà alla responsabilità, attraverso la competizione, (magari che sia pure una competizione piccola piccola)".

La tecnicità dell'uomo della strada arriva molto prima dell'acuto studioso, che ha bisogno di anni, di riflessioni inutili per cogliere l'ovvio. Chi ha cerca di tenersi quello che ha, se gli va bene. È umano, umanissimo, tutto ciò è spiegabile in termini psicologici. La conclusione del mio discorso ve la dico subito: spiegatemi, mi chiedo e vi chiedo, per quale ragione non si può dare attuazione all'articolo 119. Sono sessant'anni che se ne parla, ma la verità impietosa è: "Io ci sto perché credo di guadagnarci, io non ci sto perché penso di perderci". Quelli che pensano di guadagnarci sono meno di quelli che pensano di perderci, pertanto, visto che la legge la fa il Parlamento nazionale, basta contarsi ed esser onesti nelle cose. Sono il primo a dire che se avessi qualcosa da perdere, non vorrei perderlo, altrimenti farei il liberale con i soldi degli altri. Detto così sembra un discorso da bar, attenzione però che nei bar si dicono tante cose vere o perlomeno sagge. Si può girarla anche in un altro modo e dire questo: guardate che oggi qui sono state dette tantissime cose, e sono sicuro che chi le ha dette non ha letto gli atti dell'Assemblea Costituente. Io li ho letti e vi posso dire che le stesse si dicevano ai tempi della Costituente: le Regioni piccole, le Regioni grandi, le macro Regioni, le loro questioni dell'autosufficienza finanziaria.

Sul tema dell'autosufficienza finanziaria Einaudi diceva: "Guardate che non è

possibile". L'onorevole che rappresentava il territorio rispondeva: "È nota la nostra sobrietà, noi siamo forti a tirare la cinghia e quindi vedrete che anche se avremo poco camperemo lo stesso, dateci la potestà legislativa e amministrativa". Quanti argomenti, quante cose, quanti riferimenti si possono delineare quando si costruiscono questi sistemi. Poi il tema è stato posto in termini di dimensioni e di poteri. Comunque da sempre è stato coniugato il principio dell'autonomia con quello della solidarietà. Direi che la parola "solidarietà" non sarebbe nemmeno da usare perché è nel nostro dna. Se guardiamo alle vicende del nostro Paese in controtuce, perché il ragionamento è stato portato sull'attualità, guardate che tutto sommato non si fatica a rendersi conto che il percorso è caratterizzato da una sorta di immobilismo. Il punto è: dovuto a che cosa? Alla realizzazione delle Regioni! Dico delle cose risapute e banali, ma è bene averle di fronte. Nel 1970 si istituiscono le Regioni ordinarie, quindi, si dice che si attua il massimo dell'autonomia.

Viene fatta la riforma fiscale Visentini che rappresenta il massimo del decentramento, perché quella volta si diceva che l'autonomia che conta è quella di spesa.

L'autonomia sul versante dell'entrata in realtà non ha nessun significato e tanti giuristi, professori o studiosi di scienza delle finanze teorizzavano che uno può essere politicamente autonomo dotato di poteri legislativi e amministrativi, ma se le risorse dopo gliele dà qualcun altro *nulla quaestio*.

La realtà ha dimostrato che cosa? Che questo non è possibile, perché se uno spende senza sapere da dove provengono le risorse, ovvero di che lacrime gronda e di che sangue è la richiesta che si fa mettendo le mani nelle tasche del contribuente, finisce per spendere allegramente. Si toglie l'elemento educativo. Sono banalità, ma è questo, tant'è vero che all'interno del rapporto giuridico d'imposta si scarica che cosa? La sostanza del diritto costituzionale. È bene che si cominci a metabolizzare la questione di Lamon che chiede di andare con il Trentino, perché qui l'iniziativa non è partita dalle segreterie dei partiti, ma ci sono certamente più di dieci Comuni che sono sul confine con il Trentino Alto Adige, ma anche con il Friuli Venezia Giulia, che chiedono la stessa cosa.

Oggi ci diceva l'ex Assessore, comunque Consigliere regionale del Piemonte che qualche questioncina ce l'hanno anche loro con la Valle d'Aosta, la questione quindi nasce dalle collettività, che sarebbero di per sé l'unità territoriale di base in un sistema democratico. Perché tutto questo nasce? Nasce dalla comparazione, dal rilievo che da una parte si hanno più disponibilità, che dall'altra se ne hanno di meno e che sono venute meno le ragioni giustificative di una distribuzione così differenziata delle

risorse. Qui c'è il mondo della politica che deve fare i conti con le collettività di riferimento, non è una questione che riguarda maggioranza e opposizione. Non a caso si è affermato quello che in passato non si è visto: un'iniziativa congiunta sia pure, e tra l'altro opportunamente, calibrata sulla modifica della Costituzione, vedi progetto di legge Variati e altri, invece che sull'attuazione diretta dell'articolo 119 della Costituzione. Quando ci si trova di fronte a iniziative di questo genere non si deve prendere la penna rossa e blu e cominciare a leggere pensando di sottolineare le cose, perché sono estremamente complesse e presuppongono grande umiltà e condivisione di qualche motivo ideale. Sullo sfondo ci sono, come hanno ricordato quelli che oggi sono intervenuti, problemi di giustizia che riguardano le comunità territoriali, e problemi di giustizia anche in senso più stretto, perché relativi alla giusta imposta che riguarda il cittadino. Quindi il valore in gioco, se vogliamo riflettere un istante anche con un linguaggio semplice ma pensando ai fondamentali della coesistenza civile, è molto, molto importante. L'esponente del Land tedesco oggi diceva: "Abbiamo trovato finora l'accordo per le funzioni legislative e amministrative, la questione più delicata è l'altra".

Noi abbiamo constatato che l'interruzione del nesso entrate-spese è esiziale e, se vi ricordate, poi è cominciata una lunghissima fase di rientro che ha portato al blocco del sistema, alla fine dei trasferimenti liberi e alla sostituzione dei trasferimenti liberi con quelli a destinazione vincolata.

È quello che capita all'interno di qualunque famiglia: fino a quando posso finanziarti senza vincoli lo faccio: ma ad un certo punto devo sapere che cosa ne fai. Non sono operazioni molto diverse. I blocchi della finanziaria nei collegati sono dovuti a questo. Ed allora io penso che in gioco ci sia anche un po' di dignità.

Il problema è politico, tutto politico, ma dobbiamo porci una domanda anche dal punto di vista tecnico perché qui ci sono prospettive politiche e problemi tecnici. Dal punto di vista tecnico certo le cose sono complesse perché è complessa la realtà, ci sono una serie di variabili che devono essere considerate. Fra l'altro qui bisogna sicuramente operare nell'ottica degli stati di avanzamento successivi, per aggiustamenti successivi. Non bisogna avere l'ottica di fare subito l'intervento perfetto, di migliorare una cosa che è assolutamente imperfetta; ci vorranno, come in artiglieria, i tiri di aggiustamento, perché si vedranno tutte le storture e si correggeranno un po' alla volta. Infatti è tipico degli ordinamenti che hanno un sistema tendenzialmente federale, chiamiamolo federale tra virgolette, incentrato sui livelli di autonomia significativi, quello di rivedere periodicamente la legislazione e quindi cambiare il trend.

Come ricordava oggi Achille Variati, in quei sistemi le leggi sono contrattate, e contrattare vuol dire trovare una sede nell'ambito della quale si ragiona insieme, è l'applicazione del principio del contraddittorio, anche perché tra le varie Regioni ci sono Regioni che hanno certe esigenze e Regioni che ne hanno altre. È giusto, quindi, che ciascuna di esse rappresenti i propri problemi e le proprie difficoltà, perché io credo che proprio la perequazione e la solidarietà, la solidarietà e la perequazione, mettetele nella sequenza che volete, abbiano bisogno di concretizzazioni differenti a seconda anche delle varie realtà regionali. Ci sarà chi ha per così dire insediamenti industriali e chi ha invece un'agricoltura. A chi ha un'agricoltura fiorente può non interessare la revisione dell'imposta regionale sugli affari (IRAP).

La soggettività tributaria, in base al presupposto di imposta, base imponibile e aliquota, è soggetto passivo. Questa mattina si ricordava che un conto è prendere in considerazione la sede legale, o il luogo in cui uno risiede in funzione al pagamento del tributo e quindi il dato puramente esteso, un conto è il luogo della produzione del reddito. Qui quelli che hanno studiato l'argomento sanno che ci sono i pro e i contro e quindi non ci sono solo gli aspetti tecnicistici ma anche la fattibilità dal punto di vista dell'amministrazione finanziaria. Chi ha studiato queste questioni non pone in discussione di per sé il meccanismo dell'esazione, ma poiché abbiamo un sistema che è il sistema dello Stato, ci sarà da ragionare sulle opportunità: quel che conta è intervenire sulle fattispecie e vedere come si possono calibrare le modalità di esazione più coerenti con i principi introdotti.

Ma torniamo alla questione della attuabilità di questo articolo 119, il cosiddetto federalismo fiscale, prescindendo dall'attuabilità politica? Se si assume come base del proprio ragionamento e della propria decisione quella sana umiltà che serve sempre per fare qualcosa di costruttivo e si è consapevoli che bisogna ragionare, essendo nel contempo informati, si sa che può piacere o non piacere quello che ha fatto l'Alta Commissione sul federalismo fiscale, ma sono stati fatti anche tanti altri studi e chi asserisce "non mi piace" deve aver fatto degli ulteriori studi per poter dire "non sono d'accordo con queste conclusioni".

Il Parlamento è sicuramente in condizione di poter formulare una legge di delega fissando una serie di oggetti e poter definire principi e criteri direttivi da attuare già. Se vogliamo tenere presente i progetti di legge proposti dal Veneto nella versione che non prevede la legislazione ordinaria ma di modifica costituzionale, si può cominciare anche a seguire il criterio delineato nel progetto di legge costituzionale "Variati". Esso pone come obiettivo l'introduzione di un articolo 119 bis che si carat-

terizzi per definire una procedura, ritrovabile, tra l'altro, in altri ordinamenti come Spagna e Austria, che prevede la posizione, la formalizzazione del ruolo rispettivo dei soggetti che sono interessati. Ciò può essere seguito di fatto, prima ancora che attuato in via costituzionale.

A che cosa porta? Ho detto prima che di solito negli ordinamenti che danno attuazione significativa al principio autonomistico sul versante finanziario, si procede attraverso passi successivi, attraverso un progresso da realizzarsi per fasi differenti. Ci saranno le prime soluzioni, poi le soluzioni successive tenendo conto del quadro delle basi di partenza.

Sono di dominio pubblico i dati che la Commissione statale sulla finanza pubblica, la Ragioneria generale dello Stato, il Ministero dell'Economia hanno pubblicato in tempi più recenti, ci sono gli studi fatti dalla Bocconi, dall'Associazione nazionale dei Comuni. Ci sono delle differenze e queste differenze credo sia ragionevole "pretendere" di prenderle in considerazione, perché sono veicoli di lesione dei diritti che stanno nella parte prima della Costituzione. Questo presuppone che si faccia una ricognizione in concreto della situazione, altrimenti qualunque discorso è un discorso fine a se stesso, non tiene conto di quel che davvero accade e non c'è un piano di rientro per limitare le storture.

Normalmente si dice che se ci imbarchiamo su questa strada rischiamo di disarticolare il sistema, che se si realizza il cosiddetto federalismo fiscale, si finisce per accentuare le differenze che corrono tra le Regioni cosiddette ricche e Regioni che non sono ricche. Questo è un esito che eventualmente seguirà scelte che sono scelte pessime, che non sono neppure coerenti con il dettato costituzionale.

Credo che si potrebbe usare questa metafora: qualcuno decide che non si costruiscono più le auto perché con le auto si possono fare le rapine, oppure ci mettono sotto e così facendo ammazziamo qualcuno. Ma l'auto serve anche per fare le ambulanze, oppure per lavorare, e via di questo passo. Il federalismo fiscale, sempre tra virgolette, è lo strumento, non è il fine; altrimenti creiamo solo equivoci. Quindi se è uno strumento ed è funzionale al potenziamento del sistema dei diritti delle libertà, io credo vada colto in questa prospettiva. Oltretutto il dettato costituzionale assicura una tale serie di limiti tali da impedire qualsiasi riforma che non sia coerente con il principio di solidarietà, come recita l'art. 2; con il principio costituzionale di eguaglianza, con l'articolo 117, Il comma, lettera m), in materia di livelli essenziali delle prestazioni di diritti civili e sociali. Pertanto ciò che chiamiamo limite rappresenta in realtà una garanzia per tutti, la garanzia di essere cittadini, ovunque si abiti,

di serie A, perché è l'unità della Repubblica, è la dimensione della vita sociale comune quella che entra in gioco.

E l'interesse nazionale? L'interesse nazionale di per sé non sarebbe stato formalizzato, ma esiste in quanto la Corte Costituzionale oggi dice che non è scritto, ma è presente, perché è impensabile che non ci sia. Traduco i convincimenti della Corte in modo molto lapidario, tant'è vero che non si capisce, o meglio non si capirebbe per quale motivo le Regioni possono enucleare dalla legislazione statale vigente i principi fondamentali per le singole materie, mentre per quel che riguarda il coordinamento della finanza pubblica e il sistema tributario debbano necessariamente attendere l'intervento del Parlamento.

E quindi: il Parlamento è garante dell'unità nazionale? Io penso che nulla osta all'attuazione del disposto costituzionale proprio perché chi lo deve fare è il garante dell'unità nazionale.

moderatore: Carlo Alberto Tesserin

Vicepresidente vicario del Consiglio regionale del Veneto

Grazie al Professor Bertolissi. Volevo ricordare che nel programma dei lavori avevamo riservato uno spazio anche per il dibattito, se e in quanto ci fosse qualcuno che volesse intervenire. Non vedo nessuno, do per scontato che non vi siano richieste di intervento. Allora do la parola al Ministro Giaretta.

Mi scuserà, ma siccome noi Veneti abbiamo solo sottosegretari ed invece vorremmo avere dei ministri, attribuiamo noi ai nostri sottosegretari il ruolo di ministri. Prima di dargli la parola volevo ampliare un concetto che questa mattina il collega Variati ha introdotto a proposito del rapporto tra le Regioni e lo Stato, e, in particolare, a proposito del rapporto tra le Regioni e il Governo, tra la Regione e i Parlamenti, intendendosi il Senato e anche la Camera. In base alle esperienze che abbiamo avuto nella passata Legislatura, in base agli incontri che abbiamo fatto con la Bicameralina, ai ripetuti incontri che abbiamo fatto quando speravamo di modificare la Costituzione affinché il Presidente fosse sostituibile, sembrava ci fosse un'intesa istituzionale, in casi ben determinati, per modificare quella parte solo al fine di avere quel minimo di ruolo da parte dei Consigli. Nell'incontro di Roma, cui faceva riferimento questa mattina Variati, gli interlocutori, invece che essere i Ministri, erano i burocrati, dando un'immagine fortemente statalistica e centralistica. Le norme erano ispirate ad una logica "romana" e le conseguenti azioni di ricorso alla Corte Costituzionale portavano alla fissazione di interpretazioni normative che dovrebbero invece essere di competenza parlamentare.

In questa stagione, abbiamo la fortuna di avere un rappresentante come Lei al Governo, Lei che viene da esperienza regionale, che viene da esperienza di amministratore provinciale, che ha fatto il sindaco in una città importante come Padova, che ha già due Legislature come senatore in ruoli importanti, che ha seguito i problemi del bilancio con tutto quello che comporta sul discorso del federalismo, e che è lì a svolgere un ruolo che noi riteniamo particolarmente significativo e importante: particolarmente significativo perché Lei non è un Senatore del Veneto che non conosce il Veneto, c'è qualcun altro che non lo conosce. Invece no, Paolo Giaretta è uno che ha speso la

sua vita professionale e politica essendo un veneto vero, uno che ha radicamento vero nella nostra società e che sa quali sono le aspettative dei veneti, che sa perché esiste una questione settentrionale, che sa perché esiste la questione del Nordest, perché esiste la questione del Veneto; lui lo sa, non occorre che glielo spieghiamo. Per questo lo ringrazio di essere qui, perché so che negli anni in cui sarà impegnato in questa importante responsabilità farà sicuramente molto bene.

Paolo Giaretta

Sottosegretario di Stato al Ministero dello Sviluppo Economico

Ringrazio della presentazione il Vicepresidente Carlo Alberto Tesserin, naturalmente sono un Sottosegretario della Repubblica Italiana che conosce bene i problemi del Veneto, ma che deve esercitare le proprie funzioni avendo ben presente l'interesse nazionale. Mi sono chiesto perché il Presidente Tesini abbia invitato il Ministero dello Sviluppo economico e non piuttosto il Ministro Lanzillotta, che si occupa delle questioni regionali o il Ministro Padoa Schioppa che certamente avrebbero avuto competenze attinenti alle loro responsabilità più penetranti nella materia oggetto del seminario. Forse perché – e se è così è un concetto del tutto condivisibile – avete immaginato che realizzare il federalismo fiscale vuol dire agire su un elemento essenziale della competitività del sistema Paese.

Perché è chiaro che federalismo fiscale vuol dire una competizione virtuosa tra i territori ed una conseguente maggiore ricerca della efficacia dell'azione amministrativa in cui le buone pratiche diventano un elemento competitivo. Il rapporto più stretto tra il luogo della spesa e quello della provvista finanziaria consente un più penetrante controllo dei cittadini sulle preferenze di spesa e il maggiore consenso sulle politiche fiscali è anche un elemento importante per il contrasto all'evasione ed elusione del dovere fiscale. Come diceva Ezio Vanoni, il fisco è l'architrave della democrazia, la questione fiscale è veramente l'architrave della democrazia: come noi attribuiamo competenze, attribuiamo capacità impositiva, individuiamo delle responsabilità, ha a che fare con la grande questione della democrazia e quindi anche dell'efficacia competitiva di un sistema paese.

Mi dispiace di non aver sentito questa mattina il dibattito, ma ho colto il riassunto del Vicepresidente Tesserin e l'intervento come sempre brillante e provocatorio del Professor Bertolissi, e mi sembra importante partire da una riflessione su quello che è successo in questi anni. Noi siamo un Paese che ha l'enorme rischio permanente della smemoratezza: buttiamo tutto dietro alle spalle e intrepidamente ci rimettiamo a ricercare nuovi sentieri, ma quello che è successo deve pur servirci da guida e da orientamento per imparare a non fare gli stessi errori.

La prima cosa che è successa è il referendum, che è stato un po' il invitato di pietra della scorsa Legislatura. Aspettando Godot non si è fatto quello che si poteva fare a legislazione vigente. Quella è una cosa chiusa, non entro adesso nel merito naturalmente di valutazioni che sono pluralistiche su questo tema, tra tanti Consiglieri regionali rappresentanti diverse forze politiche che sono presenti nei Consigli regionali, però certamente una cosa è uscita da questo referendum: la Costituzione non è un bene disponibile per modifiche strutturali a maggioranza, c'è un patriottismo costituzionale a cui gli italiani tengono. Una grandissima parte degli elettori ritiene che la Costituzione non può essere la Costituzione di una parte, deve essere la Costituzione del popolo italiano. Questo è un vincolo che tutti noi ci dobbiamo assumere, che non vuol dire conservare, guai a noi se interpretiamo quel risultato nel senso della conservazione, lo dobbiamo interpretare nel senso della condivisione. Non conservare, ma condividere.

Secondo elemento, su questo non faccio nessuna argomentazione polemica, credo che sia una considerazione oggettiva, dico solo che ai fini del tema che oggi ci troviamo ad affrontare, quello del federalismo fiscale, è stato un bene che il popolo italiano abbia detto di no, perché in quelle modifiche c'era un paradosso. La norma di chiusura era la tomba del federalismo fiscale, perché introduceva un divieto assoluto (di rango costituzionale) di aumento della pressione fiscale complessiva. Una norma di questo tenore rimetteva interamente nelle mani del Governo centrale le decisioni su tutta la leva fiscale. Se lo Stato decideva di non diminuire nessuno degli elementi della pressione fiscale in capo alle proprie responsabilità, nessuna autonomia avrebbe potuto essere in capo alle Regioni.

Terzo elemento: di questo decennio, di questo quindicennio che abbiamo alle spalle siamo portati a vedere la cronaca dei fallimenti: c'è stata più di una bicamerale, c'è stato il referendum, ci sono stati tanti elementi di mancata realizzazione. Però forse dobbiamo anche mettere nella bilancia le cose che sono successe in positivo: c'è stata una profonda innovazione nella organizzazione delle Amministrazioni locali, elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Giunte regionali, questo ha portato con sé una profonda modificazione; abbiamo avuto una notevole azione di trasferimento di competenze e responsabilità amministrative di governo con la legge 59, abbiamo avuto il nuovo Titolo V.

Non sono stati cambiamenti da poco, anche se sono stati sepolti nel dippiù che si voleva, quello che ricordava Bertolissi: si vuole sempre di più, dopo si ottiene poco e quel poco non lo si considera e non lo si utilizza. In questi anni è successo che per

esempio le risorse, le entrate proprie del sistema delle Regioni e degli enti locali all'inizio degli anni '90 erano pressoché inesistenti, erano il 3-4%, oggi siamo intorno alla metà, e tuttavia non è stato fatto nessun passo in avanti sul federalismo fiscale. Questo veramente lo possiamo ricordare come il quinquennio perduto per l'attuazione dell'articolo 119, è stata insediata l'Alta Commissione con la legge finanziaria di fine 2002, la Commissione è stata lasciata senza indirizzi perché non è stato fatto l'accordo previsto Stato-Regione per dare gli orientamenti alla Commissione, la Commissione è stata più volte prorogata nel termine proprio perché non c'erano gli orientamenti e a fine Legislatura ha comunque presentato le proprie conclusioni.

Non è andato avanti il federalismo fiscale nuovo, è fallito il Decreto 56/2000, che però non è stato né corretto né sostituito. Ora, questa non è la sede per discutere se era proprio strutturalmente sbagliato, se come afferma il Professor Giarda, allora Sottosegretario competente in materia, e anch'io sarei di questa opinione, sono stati i decreti attuativi ad introdurre errori che hanno aggravato le conseguenze redistributive, ma la sostanza è che non è stato né corretto né sostituito con un altro strumento. Il motivo è molto semplice, lo ricordava il Professor Bertolissi: alla fine o ci sono dei soldi in più da ridistribuire in forme diverse dal passato, o se si distribuiscono quelle che ci sono in forma diversa, c'è chi ci guadagna e c'è chi ci perde e chi ci perde naturalmente tende a difendersi.

Infine, altri due punti che credo dobbiamo tenere presente. Il Patto di Stabilità è diventato più penetrante, è diventato più esigente, si è necessariamente esteso a Regioni e a enti locali. Tuttavia per la parte del potere locale non riesce ad essere strumento efficace e non iniquo, è un patto di stabilità più o meno unilateralmente definito dal governo centrale senza quindi principi condivisi, senza una stabilità temporale accettabile. Poi, c'è un aspetto forse secondario che però è giusto sottolineare: non c'è stato nessuno utilizzo, neppure a livello esplorativo, degli spazi che le modifiche del Titolo V avevano lasciato aperto per qualche sperimentazione, penso all'articolo 116 sul cosiddetto federalismo a geometria variabile, o penultimo comma del 117 sulla possibilità di collaborazione. Può darsi che in questa fantasia recentemente emersa del Lombardo Veneto qualcuno pensi di poter utilizzare questi strumenti previsti dall'ordinamento vigente, staremo a vedere se alle parole seguiranno fatti coerenti.

Da dove ripartire, quindi, avendo alle spalle questo percorso? Io penso, ripeto, sia stato fatto un errore di agenda nella Legislatura passata, si è posto all'ordine del giorno una questione che divideva e si sarebbe dovuto invece porre all'ordine del giorno un percorso che univa, che era l'attuazione delle previsioni dell'art. 119.

Al Governo ci stanno altre forze politiche, ma errori di agenda li facciamo tutti, potremmo anche noi correre il rischio di trovarsi alla fine di una Legislatura senza aver risolto questo problema, perché è un problema complesso. Penso perciò che dovremo partire dalle cose condivise. Vedo due pilastri: il primo pilastro è l'esistenza dell'art. 119 della Carta, è un articolo che è condiviso, tant'è che nessuna parte dell'art. 119 era stata modificata dalle proposte di modifica costituzionale bocciate dal referendum. Ricordo che lì ci sono dei principi che già in modo abbastanza stringente offrono la strada della soluzione: finanziamento integrale delle funzioni attribuite, provvista interamente autonoma e non derivata almeno per gli enti dotati di maggiore capacità fiscale, esclusione dei vincoli di destinazione su tutte le risorse ordinarie, compreso il fondo perequativo, (perché mentre parliamo di federalismo fiscale sia nella Legislatura '96/2001 e sia in quella 2001/2006 abbiamo continuato a legiferare con fondi vincolati per le Regioni; per cui non solo non rimediamo al passato, ma rischiamo di creare ulteriori forme di vincolo di trasferimento dei fondi). Poi, le risorse aggiuntive per sviluppo, coesione e riequilibrio. Quello è il primo pilastro su cui lavorare.

Il secondo sono i risultati dell'Alta Commissione e chi l'ha seguita sa che è stato fatto un lavoro veramente imponente dal punto di vista ricognitivo, dal punto di vista di una conoscenza approfondita della situazione, dal punto di vista di individuare possibili strade. Sarebbe un peccato prendere questo lavoro e buttarlo via, naturalmente le proposte operative sono molto ampie, possono essere discusse, ai risultati possono essere aggiunti elementi di critica e di riflessione che hanno fatto seguito alla pubblicazione dei risultati. Ma i tre grandi principi della sussidiarietà fiscale (quindi la leva fiscale è uno strumento che in via automatica può fare politiche attive per le imprese e per i cittadini); il principio di correlazione (se noi amministriamo una cosa è più facile tassare bene quella cosa perché la conosciamo, sappiamo come funziona e sappiamo come cogliere l'aspetto dell'imponibile) e della responsabilità, sono altri principi generali su cui lavorare.

Da qui, secondo me, dobbiamo ripartire, da un lato c'è un dovere di iniziativa governativa, perché se non facciamo niente non è che non succeda niente. Se non facciamo niente noi dobbiamo fare i conti con il sistema paese così come fatto, con quel po' di federalismo distorto che si è realizzato, nel senso che si è decentrata la capacità di spesa e quindi le amministrazioni locali amministrano politicamente quelle responsabilità e devono dare delle risposte ai cittadini. Però è rimasto centralizzato il finanziamento ed allora cosa succede? Se non facciamo niente succede che per rispettare il Patto di Stabilità dovremo moltiplicare gli interventi come quelli recentemente

attuati per richiamare la responsabilità delle regioni che avevano sfondato il tetto della spesa sanitaria. Questa sarebbe veramente una cosa necessaria per garantire il Patto di Stabilità, ma sarebbe il fallimento di un disegno federalista e quindi non possiamo permetterci di stare fermi, dobbiamo operare. Sarebbe molto importante che il Parlamento, direi di più i Parlamenti, intendendo anche i Consigli regionali e non solo, quindi i Governi, il Governo centrale e il Governo delle Regioni, ma i Parlamenti riuscissero a costruire un disegno condiviso. Gli elementi tecnici ormai sono individuati, ora sta veramente a una decisione politica che è complessa, che non è semplice, che non va banalizzata, ma che il Paese ormai attende. Vi ringrazio.

moderatore: Carlo Alberto Tesserin

Vicepresidente vicario del Consiglio regionale del Veneto

Grazie al Senatore Sottosegretario Giaretta per le cose che ci ha detto, importanti nell'economia generale del dibattito che stiamo facendo oggi per avere riconfermato che in definitiva il federalismo è uno degli strumenti per l'efficienza del sistema e che di questa efficienza noi abbiamo assolutamente bisogno.

Devo comunicare che purtroppo il Presidente Galan ci ha avvisato di non poter essere presente e ha pregato l'Assessore Gava di venire a sostituirlo.

Ringrazio l'Assessore Gava perché era ad Arabba ed è riuscito a correre per arrivare qui in orario. D'altra parte, la sua presenza è preziosa, ha fatto per cinque anni l'Assessore al Bilancio del Veneto, ha fatto per cinque anni l'Assessore alla Sanità, ha retto la Conferenza degli Assessori regionali alla Sanità con tutto quello che comporta in termini di rapporto con lo Stato centrale, in termini di federalismo e in tema di sanità. Direi che dei nostri componenti della Giunta è quello che più di ogni altro ha esperienza diretta in un tema così difficile, ma anche così obbligato.

Lo ringrazio davvero per essere qui e gli do la parola, anche se mi rendo conto che i tempi sono così brevi da non consentirgli neanche un minimo di acclimatamento. Poi il Presidente Tesini, che è il padrone di casa in termini veri, chiuderà, come da programma.

Fabio Gava

Assessore regionale del Veneto alle Politiche dell'Economia, lo Sviluppo, la Ricerca e l'Innovazione, le Politiche Istituzionali

Buon pomeriggio a tutti. Non nego un leggero imbarazzo nell'affrontare un tema che ritengo comunque di conoscere, anche per le esperienze a cui faceva riferimento prima Carlo Alberto Tesserin. Avrei peraltro voluto, con molto interesse anche personale, poter seguire tutto il dibattito intercorso in questo convegno, sia nella parte della mattina che negli interventi del pomeriggio che mi hanno preceduto.

Chiedo quindi venia se magari affronterò alcuni aspetti che, o sono già stati sottolineati, o che non sono totalmente in sintonia con quanto è stato detto. Credo però che a mio vantaggio ci sia da dire che la tematica è ormai purtroppo ampiamente nota, sia nei suoi aspetti positivi, sia nelle sue sostanziali difficoltà, almeno quelle che in tutti questi anni hanno impedito da un lato il completamento di una riforma costituzionale da più parti ricercata e richiesta, dall'altro un proseguimento reale dell'avvio del federalismo fiscale, che era stato ottenuto con la legge 56/2000, e che poi per vicende note di ricorsi incrociati si è arenato ed è ripartito in maniera piuttosto amputata rispetto alle prospettive originarie.

Vorrei centrare il mio breve intervento su tre punti, che sono sostanzialmente quelli delle ragioni del federalismo, almeno quelle che io ritengo le buone ragioni del federalismo fiscale, ovviamente, che a questo si deve inevitabilmente accompagnare per essere un federalismo completo.

Le ragioni del Veneto, che sono ragioni particolari, che in parte si inseriscono nelle tematiche generali che vengono affrontate, ma che hanno anche alcune caratteristiche, alcune specificità geopolitiche, che credo siano note, ma che comunque sottolineerò e poi un po' lo stato dell'arte per quanto riguarda la nostra Regione e le prospettive future più di carattere generale.

Credo sia ormai un concetto abbastanza chiaro e realizzato in molti Paesi che hanno un'organizzazione complessa di tipo variamente federale, quello che è un obiettivo da tutti considerato di buona amministrazione: quello della necessità sempre più evidente di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori, che avviene attraverso una maggiore vicinanza degli stessi con le istanze e le esigenze

del territorio che rappresentano e con la possibilità di un controllo più diretto, più reale e anche più concreto degli aspetti finanziari che sempre si accompagnano alle politiche di tipo amministrativo.

È evidente che quando parliamo di federalismo non possiamo prescindere dal federalismo fiscale, non solo per il principio generalissimo secondo il quale la rappresentanza è sempre una rappresentanza che ha anche un aspetto di carattere fiscale, è uno dei caratteri fondamentali su cui si basa il rapporto fra le Istituzioni, i soggetti che rappresentano le Istituzioni e i soggetti amministrati. Mi pare lo ricordasse nella fase finale, almeno quella che ho sentito dall'intervento del Senatore Giaretta: l'aspetto più critico dell'esperienza italiana è stata questa difficoltà di affiancare o di creare positive sinergie tra le aumentate competenze che sono state trasferite prima con la Bassanini e poi con la riforma del Titolo V, con gli aspetti anche di potenzialità finanziaria a cui evidentemente queste responsabilità sono collegate.

Credo che questo aspetto sia fortemente sentito nelle Regioni del Nord e vorrei qui sottolineare come questa necessità non sia solamente, come può talvolta essere ritenuta, una necessità legata ad egoismi localistici, al fatto che qui c'è una maggiore produzione di ricchezza e quindi una teorica potenziale maggiore possibilità di trattenimento dei fondi, quanto piuttosto questo sia legato ad un aspetto di complessiva maggiore competitività, a cui l'Unione Europea ci ha ormai da tempo abituato per aree regionali spesso non strettamente corrispondenti alle aree amministrative; per aree regionali dove è evidente che le Regioni del Nord Italia devono affrontare una duplice sfida: quella da un lato del mantenimento dei livelli che hanno raggiunto e ottenuto con l'attività economica, ma non solo, che qui viene espletata ed evidentemente la sfida con le altre aree europee che maggiormente con queste Regioni si confrontano e in qualche misura competono.

Il rischio è che il mancato avvio di un autentico sistema federale, soprattutto accompagnato da un federalismo fiscale equo e adeguato, impedisca a queste Regioni di mantenere il passo con i competitori europei.

Questa mancanza di riforme rischia di determinare un divario all'interno dell'Europa, non solo geografico, determinato cioè dalla presenza dell'arco alpino, ma anche reale, determinato cioè da incapacità di essere competitivi con questo nuovo mondo che è quello con cui noi assolutamente ci dobbiamo confrontare.

È evidente che questi aspetti si sono evidenziati nella loro, come dire, drammaticità con il mancato avvio della legge nazionale 56 del 2000, che aveva cominciato ad avviare nel territorio nazionale, dopo la riforma Bassanini, con tutte le complica-

ze che questa ha comportato e prima del completamento delle riforme costituzionali ancora non avvenute anche per l'esito del referendum dei giorni scorsi.

Questa legge diciamo che doveva essere in qualche misura una legge ponte, anche se legata soprattutto e prevalentemente al finanziamento dei sistemi sanitari regionali, è una legge che, nel suo insieme pur buona, ha mostrato in tutta chiarezza le difficoltà che ci troveremo ad affrontare.

Questa è una legge, lo dico per chi evidentemente non lo dovesse ricordare, che cerca di introdurre un principio su cui poi tornerò per altri motivi, quanto mai necessaria nel nostro paese: il principio è quello di passare nei vari trasferimenti, nelle varie attribuzioni di risorse, da quella che è considerata la spesa storica, che è il sistema di base su cui si sono realizzati i vari trasferimenti nelle varie epoche, a un sistema di misurazione del fabbisogno. Peraltro, a ogni realtà questa legge dovrebbe essere riconosciuta la possibilità di avere risorse adeguate al livello minimo, al fabbisogno per il livello minimo dei servizi che competono quelle specifiche realtà. Io ero Assessore al Bilancio, lo ricordava prima il Vicepresidente Carlo Alberto Tesserin, quando al termine di quella Legislatura a livello di Conferenza Stato-Regioni si approvò prima come parere e dopo nel Parlamento, quella legge. E ricordo ancora che le perplessità mie personali – non solo mie ma anche di molte altre Regioni del Nord, erano determinate da un regime transitorio che noi ritenevamo eccessivamente lungo. Il regime transitorio della legge 56/2000 era di ben 13 anni; quindi in realtà si sarebbe dovuto, utilizzo il condizionale, arrivare a regime nel 2013. Ed è evidente, credo non sfugga a nessuno, come si fosse comunque di fronte ad un regime transitorio troppo ampio, che dal punto di vista del legislatore teneva conto delle difficoltà per alcune Regioni che nel meccanismo dello scambio reciproco tra chi nel rapporto del fabbisogno scendeva, nel senso che in tutti quegli anni precedenti aveva ricevuto di più di quanto fosse stato strettamente necessario; e chi invece saliva, perché avrebbe dovuto adeguarsi a delle esigenze maggiori rispetto alle proprie competenze.

E questo regime transitorio pur così lungo, a testimonianza di una forte complessità e di una forte difficoltà già dal secondo anno di attuazione, è diventato un regime transitorio inattuato, perché in realtà passò il primo anno, passò il secondo tra mille discussioni e al terzo, per effetto anche dei ricorsi incrociati alla Corte costituzionale di molte Regioni del centro-sud e poi con il controricorso di molte altre Regioni del centro-nord, si è bloccato per molto tempo e poi ha avuto una soluzione ovviamente di tipo politico e quindi abbastanza insoddisfacente, nel senso che si è

ridotto l'intervento per chi doveva scendere e conseguentemente si è ridotto anche l'intervento per chi doveva salire.

Questo credo è il concetto base, su cui ritornerò, e che rappresenta la difficoltà reale che abbiamo di fronte, che era quella che ricordava prima il Senatore Giaretta e che è quella che mi convince personalmente sulla reale difficoltà di una soluzione complessiva, perché immaginare una soluzione complessiva che mantenga inalterato tutto ciò che oggi rappresenta chiaramente e evidentemente un eccesso rispetto al fabbisogno, e contemporaneamente alzare chi invece sta abbondantemente al di sotto di questo livello, trova un ostacolo oggi direi quasi insormontabile nelle condizioni della nostra finanza pubblica e nella necessità del Patto di Stabilità.

Questo mi consente, appunto, di entrare nel secondo punto che ricordavo all'inizio che è quello delle ragioni del Veneto: sono ragioni in parte generali, in parte geopolitiche specifiche. Le ragioni generali sono quelle che ho già ricordato, quelle che riguardano in maniera più complessiva tutte le Regioni del Nord per la loro necessità di rimanere al passo con gli altri competitors europei. Ma il Veneto, rispetto a queste altre Regioni, ha alcune caratteristiche geopolitiche molto specifiche. È sicuramente una Regione che soffre più di altre la vicinanza e il confinamento con Regioni e Province a Statuto speciale; la Regione Friuli da una parte, forse quella che crea meno problemi e meno divari, ma insomma qualche problema per esempio sulla benzina lo crea anche la Regione Friuli, e soprattutto le Province autonome di Trento e Bolzano. Sicuramente si può discutere e si può confermare che non è in questo senso da mettere in discussione, almeno per quello che io ritengo, l'opportunità, la necessità e anche l'ovvia motivazione che ha determinato nel dopo guerra il riconoscimento di quelle specialità, che poi negli anni hanno avuto anche una loro evoluzione. Non è questo il punto; il punto è un altro: il punto è capire se realmente, in relazione anche al principio che era stato introdotto dalla 56/2000, quell'autonomia e quella specialità è riconosciuta secondo un fabbisogno reale ed equo o lo è, invece, per ragioni storiche che si sono poi nel tempo via via diciamo accumulate, creando però oggi una differenza che ha elementi di intollerabilità, soprattutto per le nostre aree di confine che sono quelle che più direttamente si trovano a confrontarsi con quello che può avvenire e avviene dall'altra parte. Le altre ragioni geopolitiche sono sicuramente legate al fatto che prima della Costituzione italiana questa era un'area che aveva una sua omogeneità: l'aveva avuta storicamente con la Repubblica veneta. Ma non voglio riferirmi a questa; mi riferisco anche all'area delle tre Venezie che, pur non essendo un'area amministrativa, aveva una sua caratteristica di omogeneità

molto ben radicata e presente e che mantiene ancora queste caratteristiche e in qualche misura evidenzia ancora di più se possibile queste differenze, e l'intollerabilità di queste differenze.

Vi sono poi altri aspetti che voglio ricordare e che attengono in questo caso a quelli che si possono definire i trasferimenti ordinari, quelli che riguardano non la Regione ma tutti i nostri enti locali. Il rapporto tra questi trasferimenti e le risorse che nel Veneto vengono invece raccolte con la pressione fiscale sono molto molto differenziati, sono credo Lombardia e Veneto a seconda dei parametri che vengono calcolati, le Regioni che stanno sempre nell'ultima o nella penultima posizione rispetto a questo parametro, perché poi, in particolare dalla legge Stamatì in avanti, evidentemente i nostri Comuni che erano prevalentemente Comuni con i bilanci in ordine hanno avuto quote di trasferimento che ingiustificatamente sono, a parità di persone servite, inferiori rispetto a altre aree, e che non hanno alcuna giustificazione. Qui ci sarebbe da aprire una parentesi interessante per capire come l'Associazione nazionale dei Comuni, oltre che l'Associazione delle Province, si trovi in un evidente conflitto di interesse, se è vero come è vero che questo problema non è mai stato posto in maniera chiara, in maniera diretta di confronto fra queste diversità.

Diversità che si sono ulteriormente acuite nel momento in cui con il problema della finanza pubblica, e con il problema del rispetto del Patto di Stabilità, si sono via via nel tempo applicate delle riduzioni ai trasferimenti in maniera percentuale, identica, uguale a qualsiasi realtà. Senza cioè tenere conto di chi partiva da un livello più alto rispetto a chi partiva da un livello più basso: ed è questa, credo, una delle ragioni, se non forse la ragione principale, che ha determinato e sta determinando il disagio Veneto di questi ultimi anni, perché evidentemente chi parte da livelli più bassi si trova a dover affrontare una serie di continui interventi in riduzione di questo tipo. È chiaro che si arriva a un momento di difficile sopportazione rispetto ad altre realtà che invece certamente vedono ridurre i propri introiti, ma partendo evidentemente da condizioni migliori e sono quindi in grado di meglio assorbire queste riduzioni. Questo lo dico perché in un recente incontro che abbiamo avuto a livello di Conferenza unificata, quindi con la presenza dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane, con una rappresentanza del Governo guidata dal Presidente del Consiglio, il Ministro dell'economia Padoa Schioppa ha indicato quali sono le aree di intervento che il Governo intenderà prendere in considerazione per la riduzione della spesa pubblica e per il mantenimento del Patto di Stabilità che sono, come noto, quella socio-sanitaria, quella previdenziale, quella del pubblico impiego e quella degli Enti locali.

Allora, se ci sarà un intervento importante in quest'ultimo settore, cioè quello degli enti locali, io credo che tutte le Regioni, i rappresentanti regionali del Veneto sia a livello di maggioranza che a livello di opposizione, ma così di altre Regioni, almeno quelle che sono interessate come il Veneto a questo fenomeno, dovranno pretendere, dovrebbero pretendere con forza che in questo caso la riduzione non sia applicata in maniera automatica e uguale a tutte le realtà, 10% e 10% per tutti, 5% e 5% per tutti. Si dovrebbe invece cogliere questa occasione per avviare un salutare ed etico, io uso questo termine e spero che non sia sproporzionato, riequilibrio di questi trasferimenti. Nel momento in cui si debba andare in riduzione, credo sia giusto intervenire in maniera differenziata, tagliando di più rispetto a chi parte da livelli più alti, tagliando di meno o addirittura arrivando a non tagliare in certe circostanze per chi invece parte da livelli più bassi.

Questo è, per esempio, uno degli aspetti che ha poco a che fare con il federalismo fiscale, ma che potrebbe cominciare a mettere in ordine una parte dei nostri conti, una di quelle parti che evidentemente ci rende molto difficile il confronto tra il Veneto e le Regioni confinanti.

Io sono rientrato recentemente con i distretti industriali da un viaggio di lavoro negli Stati Uniti e ho colto per l'ennesima volta, perché in realtà lo conoscevo, il grande dinamismo che in quel paese, che è un paese federale, vi è a livello di autonomia. E quando mi riferisco all'autonomia non mi riferisco esclusivamente all'autonomia che in quel caso è chiara ed evidente essendo una federazione fra Stati, che hanno quindi organismi, istituzioni paragonabili a quelli di uno stato nazionale, ma mi riferisco proprio a quel dinamismo e a quell'autonomia che può essere riscontrata nelle Contee e nei Comuni dove ogni Contea, ogni Comune ha proprie agenzie che si occupano di attirare investimenti americani e stranieri nel proprio territorio, sia tendenti ad aumentare l'occupazione, sia tendenti ad aumentare la crescita del prodotto interno lordo. Quindi c'è una competitività non solo tra Stati sotto il profilo fiscale, ma anche una competitività tra Enti locali, Contee e Comuni, che è possibile solo proprio grazie a questa capacità di manovra, a questa autonomia che anche sotto il profilo fiscale in quel paese spetta anche a enti non legislativi come appunto i Comuni e le Contee. Non è secondo me secondario il fatto che, per esempio, la circostanza secondo la quale da noi il sistema di tassazione locale è tutto spostato in maniera sproporzionata sull'aspetto immobiliare, ICI da un lato e oneri di urbanizzazione dall'altro.

Questa è stata a mio avviso una delle cause fondamentali che ha determinato uno sviluppo spesso molto disordinato nel nostro territorio. Il Veneto in questo è sicu-

ramente campione perché ha aggiunto in questa situazione una necessità di crescita e di sviluppo talvolta anche un po', come dire, travolgente qual è quella che ha contraddistinto la crescita del nostro territorio degli ultimi 25–30 anni. Però, anche a prescindere da questa situazione, è evidente che mantenere orientata solamente sotto l'aspetto immobiliare (quindi oneri di urbanizzazione da una parte e ICI dall'altra) la tassazione locale crea una distorsione e una diffusione di cattivo utilizzo del territorio che diventa difficile regolare e che ormai, invece, dovremo comprimere visto l'utilizzo dissennato che in molte realtà si è fatto. Quindi, va fatto anche un ragionamento su un migliore equilibrio diciamo della compartecipazione delle risorse fiscali, che anche per questi enti credo che si ponga come problema assolutamente attuale e che dovrà assolutamente essere preso in considerazione.

Qual è, quindi, lo stato dell'arte e le prospettive future? Noi abbiamo lavorato su una manovra per così dire a tenaglia; c'è un lavoro che è stato avviato a livello di Consiglio regionale; ci sono due proposte di legge presentate da maggioranza e opposizione per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 119. Poi, c'è la proposta di legge statale ai sensi dell'articolo 116 per quanto riguarda la speciale autonomia del Veneto, presentata anche a livello di Consiglio regionale, riprendendo un analogo testo di legge presentato dal Presidente Galan nel periodo in cui è rimasto come senatore al Parlamento nazionale, insieme evidentemente alla proposta di legge costituzionale denominata "Diritti del popolo Veneto", che fa riferimento allo Statuto della Catalogna, oggi molto attuale almeno sul piano politico, e di nuovo alla presentazione dell'analogo testo di legge presentato in Consiglio regionale per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Questo è stato fatto non per mettere delle bandierine politiche che potessero soddisfare la situazione del momento, ma è stato fatto perché riteniamo che l'unico modo per arrivare seriamente a un possibile risultato fra tutti quelli prospettati, sia quello di agire attraverso una manovra, come dicevo prima, a tenaglia, con dei disegni di legge – si farà una sintesi di quello che c'è attualmente in Consiglio regionale – approvati mi auguro all'unanimità, o comunque a larga maggioranza, che essendo disegni di legge di iniziativa regionale, ma disegni di legge statale, andranno poi esaminati dal Parlamento nazionale insieme ai disegni di legge che lì sono stati direttamente presentati e che possono essere sostenuti dai parlamentari veneti. Anche qui, a mio avviso, senza distinzione tra maggioranza e opposizione. Ognuno si rivolgerà per i rapporti che ha agli interlocutori più propri e più vicini, ma credo che l'azione dovrà essere comune e finalizzata perlomeno ad ottenere qualche risultato minimo.

È evidente che soprattutto il disegno di legge che riguarda i cosiddetti diritti del popolo Veneto, cioè quello che fa riferimento allo Statuto della Catalogna, è un disegno di legge che ha soprattutto lo scopo di provocare un positivo dibattito in Consiglio regionale per quanto riguarda l'approvazione del nostro Statuto, che ha già visto compiere un ampio lavoro nella scorsa Legislatura, che evidentemente va ripreso perché è un altro degli strumenti – ancora non esistenti – che dovranno essere definiti ai fini che ci siamo prefissi. Ma certamente il ragionamento in estrema sintesi e se volete anche in maniera un po' brutale che si può dire a questo riguardo, è che se ci dovessero essere delle reali ed effettive difficoltà per riprendere un discorso a carattere generale noi riteniamo che nel Veneto, almeno, ci siano delle condizioni geopolitiche perché almeno si possa riprendere, nel Veneto e per il Veneto, un discorso di specificità, che potrà essere un anticipo di un sistema più generale, ma che nella difficoltà o nella impossibilità attuale, per tutte le ragioni che abbiamo detto o per altre ancora, di avviare un reale sistema federalistico generale, si possa consentire almeno qui di dare alcune risposte che oggi si ritengono, lo ribadisco e ne sono convinto, molto importanti. Perché credo che un concreto riconoscimento dell'autonomia per quest'area del paese non possa più fermarsi a delle affermazioni teoriche, alle molte ormai numerose affermazioni teoriche che sono state via via nel tempo effettuate, ma debba portare in tempi anche relativamente brevi, in qualche anno, dei risultati concreti. È evidentemente un auspicio, ma credo, e così concludo, che possa essere anche un impegno che io assumo per la parte della maggioranza della Giunta regionale, ma che so essere negli auspici, nei desideri e nella forte politica anche di una gran parte dell'opposizione.

moderatore: Carlo Alberto Tesserin

Vicepresidente vicario del Consiglio regionale del Veneto

Ringrazio l'Assessore all'Economia Fabio Gava per avere integrato il lavoro di oggi con il punto di vista del "Governo del Veneto". Ci ha fornito uno spaccato aggiuntivo alle considerazioni fatte, alcune sono state integrative, altre hanno prefigurato per alcuni aspetti, come in parte contenute nella relazione del Presidente della Catalogna, la necessità del fare in una situazione che, se dovesse rimanere bloccata, non consentirebbe altri transiti. Ognuno si riserva allora di avviare le azioni richieste dalla propria realtà.

Mi pare importante che abbiamo sviluppato il discorso, seppur con diverse sfaccettature e con obbligati distinguo, con le condizioni di una visione che trova i punti di concordanza nell'individuare delle necessità non più eludibili. Nel trasferire le conclusioni del dibattito al nostro Presidente Alessandro Tesini, lo ringrazio perché ha voluto che si tenesse questo seminario cui io attribuisco molta importanza, ma più ancora perché da qui noi vorremo partire per un percorso davvero nuovo. Volevo anche ricordargli, e so che gli scarico una ulteriore nuova responsabilità, che quando ci siamo incontrati tutti a Roma alla Camera dei Deputati in seduta plenaria per incontrare i vertici istituzionali dello Stato abbiamo ritenuto che partisse una stagione nuova. Abbiamo sperato che da lì si rinnovasse il ruolo dei Consigli regionali e ciò non in un'ottica di contrapposizione con le Giunte regionali, perché noi riteniamo che le Giunte siano comunque emanazione dei Consigli anche se attraverso i Governatori.

Una stagione in cui davvero lo spirito delle Regioni diventasse un tutt'uno con lo spirito del Parlamento.

Oggi siamo in una situazione di attesa, siamo in un guado, però è importante che le Regioni colgano il senso di responsabilità che alle stesse viene affidato. Tornando alla battuta che facevo prima, le strade che abbiamo davanti sono due, quelle un po' classiche di sempre: chi si sente forte ha un rapporto privilegiato con chi ha il potere e ritiene di ottenere meglio, di più, più velocemente e ha ascolto, magari anche

benefici e allora non ha bisogno del lavoro di gruppo. È una illusione perché poi di volta in volta queste istituzioni cambiano e le situazioni si invertono.

Se abbiamo il senso della coralità del lavoro che dobbiamo fare, forse troviamo anche la capacità di sintesi sui temi che abbiamo evidenziato oggi, pur sapendo che il tema è davvero difficile.

Ringrazio tutti per la presenza a Venezia sperando di potervi rivedere tutti a fine ottobre all'Assemblea della CALRE. Un'altra importante occasione.

Conclusioni

Alessandro Tesini

Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia e
Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome

Questo è il primo, rilevante appuntamento che coinvolge il sistema delle Regioni per discutere delle riforme istituzionali dopo il referendum costituzionale. Tutti hanno riconosciuto l'evidenza dell'esito, ma altrettanto generale è la convinzione che ora, su basi nuove e diverse da quelle finora perseguite senza esito, vada ripreso il percorso riformatore. Il Paese ha dimostrato una attenzione, un interesse, una consapevolezza da pochi messa in conto e attesa.

Tra questi non ci sono le Assemblee regionali, che 16 su 20 – anche per ragioni opposte – hanno promosso la richiesta di referendum costituzionale, per la prima volta nella storia repubblicana.

A maggior ragione è importante che oggi ci si incontri a Venezia, nella sola Regione dove – assieme alla Lombardia – ha prevalso la richiesta di conferma della riforma approvata dal Parlamento al termine della scorsa legislatura.

Siamo qui a riprendere le fila di un ragionamento in una realtà da sempre sensibile ai temi del federalismo, di quello fiscale ora particolarmente, per costruire assieme le condizioni per una convergenza sui contenuti ma innanzitutto sul metodo della riforma. Perché è vero che siamo in ritardo e che alcuni nodi – il federalismo fiscale introdotto nel 2001 con il nuovo articolo 119 della Costituzione – da troppo aspettano soluzione. Ma è soprattutto vero che, se non ci si mette d'accordo sul metodo, quel ritardo può solo aumentare con le conseguenze negative prevedibili.

Per queste ragioni, il seminario di oggi darà un grande contributo ad avviare quel processo che, da settembre in poi, deve consentire al Parlamento, al Governo – in sintonia forte con le Regioni, gli Enti locali e le parti sociali – di studiare l'agenda delle priorità e di trovare le strade concretamente e realisticamente percorribili, sapendo resistere alla facile ma velleitaria aspirazione alla "grande riforma", ma senza alcun minimalismo rinunciatario, in quanto c'è bisogno di incidere profondamente sulle cose.

Io sono tra coloro che considerano la Convenzione la via maestra per assicurare autorevolezza ed efficacia ad una riforma condivisa, rispettosa delle responsabilità istituzionali, ma anche coerente con i principi della leale collaborazione.

Se dovesse risultare impercorribile o se si dovessero preferire altre soluzioni, è però chiaro che non si può rinunciare alle condizioni di un confronto capace di assicurare non solo il necessario consenso, ma anche la individuazione delle migliori soluzioni.

Quanto al federalismo fiscale, qui non si tratta di rifare ma di attuare la riforma del 2001 e non ancora applicata. Su di essa si è fatto poco ma si è scritto molto: le idee dovrebbero essere chiare e ci si dovrebbe concentrare, invece, sulle ragioni che hanno fin qui frenato l'attuazione della riforma. Per la verità – ed è profetico dirlo a Venezia – c'è da brindare allo scampato pericolo. La riforma del 2005, bocciata dal referendum, conteneva due autentiche perle.

La prima introduceva, all'articolo 119, il vincolo a non aumentare complessivamente la pressione fiscale, che è un autentico non-senso. Infatti, se il vincolo intendeva significare che il trasferimento di competenze da Stato a Regioni ed Enti locali deve avvenire senza aumento di costi, si tratta di una previsione pleonastica perché già prevista dalla legge ordinaria. Se, invece, si intendeva porre un vincolo assoluto alla pressione tributaria, è di tutta evidenza che questo avrebbe comportato la vanificazione di qualsiasi autonomia fiscale per le Regioni e gli Enti locali.

La seconda era la soppressione del III comma dell'art. 116 che – dopo aver finalmente riconosciuto e quindi "blindato" le Regioni ad autonomia speciale – ha introdotto forme interessanti e nuove di regionalismo dinamico, riconoscendo anche alle Regioni ordinarie – sentiti gli Enti locali – la possibilità di negoziare con lo Stato nuove competenze attribuite con legge del Parlamento; l'iniziativa può essere presa dalla Regione, ma anche dal Governo.

Quello, cioè, a cui oggi guarda il Veneto pensando alla acquisizione di nuove competenze, per le quali non serve scomodare l'autonomia speciale – riconosciuta con legge costituzionale – che si basa su altri presupposti e comporta vincoli e rigidità, ovviamente compensati, che credo il Veneto poco comprenda e ancora meno sarebbe disposto ad accettare.

Su queste basi si può guardare ad una nuova, avanzata e costruttiva, stagione di rapporti tra Regioni ordinarie e ad Autonomia speciale, in particolare tra Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige.

Vanno superate le reciproche incomprensioni e accuse di privilegio o di lesa maestà. Questa nuova intesa, dove nessuno perde e nessuno lucra a spese dell'altro,

può rilanciare, nel Paese ed in Europa, quel Nord Est che tante basi comuni ha nella cultura, nelle tradizioni, nella vocazione alla crescita e allo sviluppo.

Ciò detto e premesso, torniamo alla questione del federalismo fiscale.

Il Sottosegretario Giaretta ha colto un aspetto dirimente che voglio riprendere e rafforzare: abbiamo invitato a questo confronto, in rappresentanza del Governo, il Ministro dell'Economia. Non è una scortesia verso i responsabili delle riforme, con i quali ci stiamo già confrontando su questi e su altri temi.

È che intendiamo ripartire dal tema del federalismo sulla base di una impostazione precisa e che – da nostro punto di vista – è anche la più corretta: va data attenzione non solo alla redistribuzione ma anche alla produzione della ricchezza e delle risorse per assicurare i livelli di crescita e di benessere ai quali aspiriamo. E, anzi, se c'è da cogliere oggi una emergenza ovunque nel Paese – chi più, chi meno ma ovunque – questa sta proprio nella strategia per riprendere crescita ed espansione nell'economia. Questo va colto e riconosciuto da parte di tutti. Non è un problema esclusivo di qualcuno, di qualche livello che possa lasciare gli altri esenti dall'obbligo di misurarsi con la prova e la conseguente assunzione di responsabilità.

Accolgo la sollecitazione dell'amico Tesserin, che ringrazio e capisco del tutto. Lo dico con convinzione, non per circostanza: nessuno pensi di chiamarsi fuori.

D'altronde – e lo si comincia a capire nelle cose di ogni giorno – la sussidiarietà e la leale collaborazione, se applicate coerentemente, sono capaci di generare percorsi virtuosi; ma se usate per scaricare sugli altri livelli le proprie responsabilità, quella che ne esce è una atroce perversione. Detto altrimenti, non è possibile che l'Europa giri i problemi agli Stati, questi alle Regioni che a loro volta li scaricano sugli Enti locali. Il rigore, la trasparenza, la responsabilità e la finalizzazione delle scelte devono essere di tutti e non di isolate testimonianze. Altrimenti il percorso virtuoso si fa – appunto – perverso. Voglio ricordare – proprio qui a Venezia – che il primo grido di dolore sul "federalismo che è un lusso che non ci si può permettere" è partito circa un anno fa proprio dagli industriali veneti, delusi dal mix, appunto perverso, tra costi della burocrazia in aumento e appesantimento nei circuiti decisori.

Abbiamo sentito due tesi diverse e convergenti, quelle di Antonini e di Bertolissi. Concordo con entrambi. Con Antonini che confuta Sartori quando identifica in 30/40 miliardi di euro il maggior costo per le finanze pubbliche per la attuazione dell'articolo 119; ma anche con Bertolissi quando, affidandosi ad un istintivo pragmatismo, sostiene che la amministrazione decentrata per definizione risolve i problemi prima, meglio e con costi minori. Il problema è che tutti e due, con parole e toni diversi,

sostengono che ciò non è affatto scontato e che sicuramente ci sono rischi di duplicazioni e appesantimenti burocratici.

Infatti è esattamente questo il problema: i livelli amministrativi più vicini al cittadino sapranno anche resistere alle pressioni del consenso quando si dovrà razionalizzare l'organizzazione e ottimizzare i circuiti della spesa? Questo è, appunto, il problema e, specularmente, la maggiore causa della mancata attuazione dell'articolo 119.

Le Regioni – concordo anche qui con Tesserin – sono fortemente responsabilizzate in questo nuovo contesto. Quello della globalizzazione, dove è sempre più chiaro che la chiave vincente sta nella sintesi tra capacità di visione globale e produzione di efficaci politiche locali dello sviluppo.

I programmi locali dello sviluppo si reggono sul miglior equilibrio tra valorizzazione delle risorse umane, delle peculiarità storiche dei territori, delle loro vocazioni allo sviluppo e alla crescita, con infrastrutturazioni adeguate, intermodali e tecnologiche, tutela delle condizioni ambientali, politiche dei servizi avanzate e forte innovazione della pubblica amministrazione.

Questa è la nuova sfida alle Regioni; non sempre vi è la piena consapevolezza e ancor meno la adeguatezza nell'affrontarla. Una sfida che interpella le responsabilità e le azioni di governo ma anche le funzioni delle Assemblee, che stanno via via prendendo coscienza del prossimo orizzonte del loro lavoro. La Conferenza a ciò principalmente si dedicherà nei mesi a venire.

Finito di stampare
nel mese di

GIUGNO 2007

€ 10,00

