

LA RIFORMA FEDERALE DELLO STATO

Modena, 22 febbraio 2005

Premessa

Il federalismo è una grande occasione per dare più efficienza al sistema pubblico nel suo complesso, rendere i vari livelli di governo realmente rispettosi degli obiettivi e dei vincoli di bilancio, realizzare un'effettiva e sostanziale riduzione della pressione fiscale complessiva, diminuire l'eccesso di normazione, in definitiva riequilibrare i rapporti tra settore pubblico e società civile, tra la sfera del potere e quella dell'autonomia sociale.

1. Il quadro normativo

Dal 1997 tre sono gli interventi di riforma federale:

- ❑ il federalismo amministrativo "a costituzione invariata" che va sotto il nome di legislazione "Bassanini", avviato con la legge 59/1997 e perfezionato con i relativi provvedimenti attuativi fra cui le leggi di recepimento regionali. Questa riforma ha decentrato molte competenze amministrative e ha prodotto alcune semplificazioni, ma si è progressivamente insabbiata senza portare ad una svolta sostanziale nei rapporti fra cittadini e imprese e pubblica amministrazione.
- ❑ La modifica del titolo V della Costituzione approvata sullo scorcio della precedente legislatura, confermata da referendum e attualmente in vigore. L'attuazione di questa riforma, avviata con il disegno di legge La Loggia, si è interrotta con la presentazione del progetto di riforma costituzionale di cui al punto seguente. Le criticità del nuovo assetto del titolo V, che in parte si ritrovano anche nella nuova proposta, sono: l'eccesso di materie rimesso alla competenza concorrente; la mancanza di una Camera delle autonomie; l'indeterminatezza di autonomia e responsabilità finanziaria dei vari livelli di governo.
- ❑ Il DDL 4862 approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati e trasmesso al Senato il 18 ottobre 2004. Si prevede l'istituzione del Senato federale con compiti distinti rispetto alla Camera e, per quanto riguarda il titolo V si mantengono le competenze concorrenti tra Stato e Regioni previste dalla riforma del 2001 (con il ritorno alla competenza esclusiva dello Stato di sicurezza del lavoro e delle norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari), ma alle Regioni è assegnata competenza esclusiva in materia di sanità, organizzazione scolastica e polizia amministrativa locale. Il governo potrà tuttavia bloccare una legge regionale qualora ritenga che essa pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica (art. 127, norma assente nella precedente riforma, cosa che suscitava notevoli perplessità). Se la legge verrà approvata sarà quasi certamente sottoposta al referendum confermativo di esito alquanto incerto. In caso di referendum appare opportuna una posizione neutrale di Confindustria: si avrebbe infatti comunque una modifica del titolo V perché resterebbe in vigore la legge precedente che non è migliore di quella proposta.

2. I costi del federalismo

Esistono solo stime di larga massima in quanto, in tema di attribuzione di risorse tra i diversi livelli di governo, nessuno sa veramente cosa significa il fatto che una materia è a legislazione concorrente fra Stato e Regioni, oppure che è una funzione esclusiva delle Regioni, fermo restando che la responsabilità esclusiva della determinazione degli standard per i servizi essenziali e delle norme generali e l'attività di controllo resterebbero allo Stato centrale.

In secondo luogo la nuova Costituzione è complicata e si presta a più interpretazioni sia per l'attribuzione delle funzioni, sia per i nuovi sistemi di finanziamento. Tener conto anche di questi aspetti produce numeri ovviamente diversi.

Infine indicare l'ammontare della spesa da delegare alle regioni a seguito del decentramento costituzionale, non implica necessariamente che la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche aumenti di un pari importo.

In linea di principio, i costi del decentramento costituzionale sono sempre uguali a zero. Nei fatti le cose non sono così semplici ed esiste il rischio di una moltiplicazione delle burocrazie. Tuttavia il costo immediato del trasferimento delle funzioni, per quanto rilevante, è sostanzialmente marginale di fronte all'enormità del processo di decentramento. I costi e i benefici che ne derivano sono sostanzialmente di natura economica: costi e benefici derivanti dal fatto che decisioni una volta statali vengono prese a livello locale; il fatto che il dualismo economico del paese rende difficile costruire un sistema fiscale che consenta a tutti gli enti locali di sostenere la nuova spesa, con la conseguente necessità di costruire un sistema perequativo efficiente; i rischi che, in assenza di un quadro di responsabilità condivise tra centro e periferia, si possano generare fenomeni di irresponsabilità finanziaria.

Bene ha fatto dunque Confindustria a richiamare l'attenzione sul tema del costo del Federalismo, ma questa posizione non deve essere letta come un'opposizione di fondo al decentramento, bensì come una disponibilità a lavorare sul problema in un quadro di invarianza fiscale iniziale che dovrà portare ad un'effettiva e sostanziale riduzione del carico fiscale.

3. Federalismo fiscale

E' essenziale disegnare in modo appropriato i rapporti fiscali tra lo Stato. Le Regioni e gli altri enti territoriali, per responsabilizzare i vari livelli di governo a garantire l'equilibrio dei propri bilanci e a contenere la spesa.

Deve inoltre essere fissata la più stretta corrispondenza possibile tra il livello di governo che decide sulle spese e sul loro finanziamento e la comunità territoriale che ne beneficia: agli elettori deve essere chiaramente visibile la connessione tra costi e benefici delle scelte politiche riguardanti la tassazione e la spesa.

Le fonti di finanziamento degli enti territoriali perciò non devono dipendere solo dalla compartecipazione ai tributi erariali ma deve essere non secondario il ruolo dei tributi propri.

In quest'ambito va superata l'anomalia costituita dall'essere il principale tributo a disposizione delle Regioni (Irap) un prelievo sulle imprese.

Il nuovo sistema di rapporti fiscali fra i vari enti di governo deve essere improntato alla trasparenza e alla semplicità, evitando di duplicare o sovrapporre i livelli impositivi e di gravare i contribuenti con nuovi, complicati adempimenti e oneri.

Nella fase di attuazione del federalismo fiscale sarebbe opportuno precisare che le Regioni non possono istituire nuovi tributi regionali e locali, se non dopo che siano definiti a livello centrale, in modo condiviso tra Stato e Regioni, i principi fondamentali del coordinamento tra il sistema tributario nazionale e quello regionale e locale.

Infine è opportuno e necessario un certo grado di perequazione delle entrate fiscali finalizzato allo sviluppo.

4. Sussidiarietà verticale e orizzontale – semplificazione

Il decentramento costituzionale non deve solo avvicinare i centri pubblici decisionali ai cittadini ma deve anche diminuire il peso e la presenza dello stato nella vita e nelle attività delle persone e delle imprese: di conseguenza deve ridursi il costo dello Stato ai vari livelli.

A questo scopo deve essere data piena attuazione ai principi di:

- sussidiarietà verticale, chiarendo ruoli, compiti e responsabilità a ciascun livello istituzionale, senza sovrastrutture né duplicazioni di competenze: meno procedure, meno vincoli, meno burocrazia;
- sussidiarietà orizzontale, secondo cui il potere pubblico è legittimato a intervenire solo sulle questioni che i soggetti privati, individuali e collettivi, non sono in grado di affrontare adeguatamente con la propria capacità di iniziativa. Uno spazio importante per l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale è dato dalle privatizzazioni e dai servizi pubblici locali.
- Semplificazione normativa.

5. Organizzazione

Per seguire in modo efficace l'attuazione della riforma federale appare opportuno che il sistema confederale si doti di una struttura dedicata formata da risorse interne già presenti, guidata da un imprenditore di riferimento ed assistita quando necessario da consulenti esterni in particolare di diritto costituzionale, tributario e amministrativo.

Le affermazioni di principio sono necessarie ma non sufficienti: occorre seguire passo passo e nel merito il processo normativo, interfacciando i soggetti pubblici coinvolti e formulando proposte sui contenuti dei vari provvedimenti.

A questo proposito è auspicabile anche il coinvolgimento sistematico delle Confindustrie regionali sia nella fase di preparazione di posizioni e documenti sia nell'azione di lobby verso il governo.