IL DOCUMENTO FINALE SUL FEDERALISMO AL XIV CONGRESSO AICCRE

DOCUMENTO FINALE

L'Unione europea e gli Enti territoriali

Dopo anni di immobilismo, dovuto all'attesa dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, lo scenario europeo è di nuovo in movimento. L'Unione Europea è chiamata a reagire a sfide importanti poste dall'evoluzione del quadro internazionale:

- la perdurante instabilità economico finanziaria

- la rivoluzione nel mondo arabo

- la posizione dell'Europa nella nuova divisione internazionale del lavoro e il rilancio del modello economico e sociale europeo.

Tutte sono riconducibili alla precarietà dell'equilibrio mondiale multipolare e a alla mancanza di una *governance* globale, lacune che impongono all'Unione europea di diventare protagonista della costruzione di un nuovo ordine mondiale pena la sua dissoluzione.
Occorre quindi interrogarsi su quali azioni e conseguenti strumenti i Paesi europei possono utilizzare per raggiungere l'obiettivo non solo della sopravvivenza del modello occidentale, ma quello della pace e del progresso interno e globale.
Occorre porre in evidenza la necessità dell'applicazione del federalismo non solo rispetto al tema dei rapporti fra autonomie locali e processo d'integrazione europea, ma l'obiettivo di dare una costituzione federale all'Unione Europea quale strumento di coesione interna per arrivare a un positivo equilibrio mondiale. Per raggiungere questo obiettivo l'AICCRE si impegna a coadiuvare l'azione del Movimento Federalista Europeo per raccogliere le firme necessarie a presentare una proposta per una Costituzione Federale.

L'azione degli Enti locali per essere coinvolti nel processo di integrazione europea parte da azioni quali la costituzione della Conferenza Europea dei Poteri Locali, primo esempio di rappresentanza a livello europeo. Dopo decenni di azioni propositive, il rapporto fra collettività locali e le istituzioni europee è stato definitivamente riconosciuto dall' art. 198A del Trattato istitutivo dell'Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992, che prevedeva la costituzione del Comitato delle Regioni dotato di poteri consultivi rispetto al Consiglio e alla Commissione.

Le politiche regionali adottate, i supporti alle azioni di gemellaggio fra comuni, gli scambi transfrontalieri, l'apertura a Bruxelles degli uffici di rappresentanza di regioni e associazioni di enti locali che operano all'interno della politica comunitaria sono tutti fattori non secondari di un difficile rapporto che ha però portato gli enti territoriali nella sfera d'azione dell'Unione europea.
Occorre anche sottolineare come, attraverso il Regolamento (EC) n. 1028/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, sia stato creato il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) che ha dato vita, all'interno dell'Unione, a un nuovo attore territoriale internazionale dotato di personalità giuridica che sancisce e rende istituzionali i rapporti tra le collettività locali e il processo d'integrazione europeo insieme al Comitato delle regioni, e alla Carta europea delle autonomie locali approvata dal Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985. Oggi, circa i tre quarti delle decisioni comunitarie vengono implementate a livello regionale e locale.

Strutture federali infranazionali in Europa

La diversità culturale, grande patrimonio dell'Europa, ha prodotto adattamenti specifici nei rapporti fra Stato e livello regionale e ha portato alla creazione di un'ampia casistica di regioni, riassumibili in cinque tipologie, alcune a livello federale, che a volte si sovrappongono all'interno dello stesso Stato:

1) i distretti amministrativi (Portogallo e Regno Unito hanno sia distretti amministrativi che regioni amministrative e, nel caso del Regno Unito, anche regioni autonome o politiche);

2) le regioni come enti territoriali di secondo livello quali raggruppamenti di enti locali (Germania e Paesi Bassi);

3) le regioni amministrative (Francia, Portogallo, Regno Unito);

4) le regioni autonome o politiche (Belgio, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna);

5) le regioni federate (Austria, Belgio, Germania).

Queste differenze tipologiche riflettono la varietà di attori e dei processi internazionali o sovranazionali e in generale la profonda riorganizzazione della struttura statale e amministrativa in corso nei Paesi europei. Sono comunque fenomeni che hanno segnato una forte discontinuità con il passato e che devono spingere a discostarsi dai tradizionali schemi comparativi in direzione di modelli concettuali nuovi.

Europa federale per un'Italia federale

Va sottolineato come il modello federale, che consente di articolare le istituzioni politiche su più livelli di governo, permette di sviluppare la solidarietà fra regioni ed enti territoriali all'interno anche del nostro Paese.

In Italia la Costituzione del 1947, in materia di Regioni e comuni non ha compiuto scelte univoche oscillando tra due modelli diversi ed alternativi: il modello dell'integrazione funzionale e il modello del meccanico confronto tra due o più livelli territoriali di governo senza prevedere le necessarie sinergie fra gli stessi. Questa impostazione ha influito sullo sviluppo del regionalismo italiano e ha avuto un'influenza importante sulla riforma costituzionale il cui percorso si è incentrato intorno alla non risoluzione di questo ruolo. Negli ordinamenti federali gli enti locali si rapportano direttamente con lo Stato membro della federazione e non con la federazione stessa. Nel sistema italiano si mantiene invece questo doppio rapporto. Il tentativo di affrontare e risolvere il problema prevedendo nelle Regioni la creazione di un organo rappresentativo degli enti territoriali che doveva essere l'interfaccia degli organi regionali è stato dimenticato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 per poi essere recuperato, in termini non precisi, dalla riforma del titolo V.

Dal punto di vista della riforma fiscale, oggi in discussione, occorre sottolineare come l'autonomia impositiva degli enti locali si deve conciliare con la solidarietà orizzontale e verticale. Va sottolineato che l'autonomia fiscale è una caratteristica essenziale dell'autonomia federalista, ma non la sola necessaria. Ne consegue che ogni livello del sistema federale deve avere bilanci fondati sostanzialmente su risorse proprie. Le regioni, gli enti locali minori, ma anche lo Stato federale, così come il governo federale europeo, devono disporre di capacità impositiva autonoma adeguata ai compiti attribuiti ad ogni livello di governo.

L'equilibrio fiscale e la distribuzione delle risorse devono essere stabiliti attraverso meccanismi a cui concorrono tutti i livelli decisionali. La distribuzione delle risorse fra i vari livelli deve contenere significativi margini di elasticità, pur all'interno del patto di stabilità nazionale e delle norme finanziarie europee, entro i quali si possa decidere di spendere più o meno sulla base del consenso democraticamente manifestato dai cittadini delle diverse comunità territoriali.

Il federalismo fiscale non può escludere la solidarietà a tutti i livelli che deve anche tener conto della necessità imprescindibile che una quota adeguata di imposizione fiscale deve rimanere sul territorio dove gli stessi cittadini producono reddito.

Oggi l'esempio più efficiente a disposizione è quello del sistema di compensazione attuato nella Repubblica federale di Germania che è fondato su meccanismi di trasferimenti automatici legati a precisi parametri di capacità contributiva degli enti territoriali. I flussi vanno dai bilanci degli enti territoriali con maggior reddito a quelli con minor capacità finanziaria.

Occorre comunque sottolineare come una riforma federale dello Stato italiano debba essere prioritariamente affrontata attraverso una rimodulazione dell'architettura istituzionale che partendo dall'introduzione di un Senato delle autonomie locali definisca in modo puntuale le competenze di ogni soggetto a vantaggio dell'equilibrio complessivo attraverso il controllo di ogni cittadino sui diversi livelli di governo. È evidente che in questo quadro dovrà essere affrontato anche il tema delle Regioni a statuto speciale.

L'AICCRE si impegna a costituire una Commissione di lavoro sui temi della riforma federale dello Stato che dovrà produrre entro tre mesi una proposta politica di riforma.

CONTRIBUTI DI:

Fabio Zucca – relatore anche in qualità di Sindaco di Belgioioso
Marco Cirillo – Sindaco di Basiglio - Milano
Marco Monesi – Sindaco di Castelmaggiore (BO)
Mario Sabatino – Direttivo AICCRE Toscana
Maria Cristina Marri – AICCRE Emilia Romagna
Giuseppe Magni – Lega Nord
Graziella Gentilini – AICCRE Marche
Cristina Gorajski – Visconti – Marche
Giovanni Buzio – AICCRE Liguria
Angelo Viscovich – AICCRE Friuli Venezia Giulia
Nadia Ginetti – Sindaco di Corciano AICCRE Umbria
A. Benvenuti – Sindaco di Marano Principato (CS)
Gennaro Cetara – Sindaco Portici – AICCRE Campania
Gaspero Di Lisa – CB – AICCRE Molise
Giuseppe Collu – AICCRE Sardegna