

**Istituto Vittorio Bachelet**

*Osservatorio sulle riforme*

Dossier 1/2011

**Il federalismo fiscale**

a cura di  
Vincenzo Antonelli, Umberto Ronga, Marta Vergottini e Eugenio Vite

gennaio 2011

## Indice

### Presentazione

1. Gli obiettivi
2. Qualche appunto introduttivo

### La documentazione

1. La legge delega sul federalismo fiscale
  - 1.1 I criteri direttivi
  - 1.2 Alcuni specifici ambiti di intervento della legge
  - 1.3 Gli organismi per l'attuazione del federalismo fiscale
2. L'attuazione del federalismo fiscale: i decreti delegati
  - 2.1 Il federalismo demaniale
  - 2.2 L'ordinamento transitorio di Roma Capitale
  - 2.3 I costi e i fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province
  - 2.4 Il federalismo fiscale municipale
  - 2.5 L'autonomia tributaria di regioni e province e i costi e fabbisogni standard nel settore sanitario
  - 2.6 Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali
  - 2.7 I meccanismi premiali e sanzionatori per regioni, province e comuni
  - 2.8 L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di regioni, province ed enti locali

### Il dibattito

1. Alcuni cenni sull'assetto costituzionale in cui si colloca il "federalismo fiscale"
2. Alcuni nodi problematici ed irrisolti dell'attuazione del federalismo fiscale
3. La prospettiva degli attori pubblici
4. Per un federalismo sussidiario e solidale
5. Il dibattito sui maggiori quotidiani nazionali

### Alcune considerazioni finali

I documenti e gli interventi tratti dai media sono accessibili su internet.  
I precedenti dossier curati dall'Osservatorio sono accessibili all'indirizzo:  
<http://www.azionecattolica.it/aci/istituti/Bachelet/Attivita/osservatorio>

## Presentazione

### **1. Gli obiettivi**

Il presente dossier, dedicato al federalismo fiscale, intende fornire una agile raccolta dei materiali più rilevanti sul tema. Non è nostra volontà elaborare un'autonoma ed originale risposta scientifica o politica ai tanti quesiti che animano il dibattito. Lasciamo ai nostri lettori questo compito.

È nostra intenzione, soprattutto, fornire una documentazione di base e avanzare qualche interrogativo per poter riflettere e vagliare criticamente i molteplici contributi provenienti dal mondo politico, scientifico, sociale ed ecclesiale.

La sezione dedicata alla documentazione raccoglie i principali atti e progetti normativi di attuazione della legge n. 42 del 2009 che ha delegato il Governo a emanare una serie di provvedimenti in materia di federalismo fiscale.

In primo luogo sono raccolti i decreti legislativi in materia di federalismo demaniale, istituzione di Roma Capitale e determinazione dei costi e fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province, che costituiscono ad oggi i primi interventi adottati dal Governo.

In secondo luogo è illustrato il contenuto delle altre proposte governative che dovrebbe completare l'attuazione della delega legislativa.

La sezione dedicata al dibattito presenta una sintesi di diverse voci che hanno animato il confronto, non solo politico, soprattutto in quest'ultimo periodo.

I dati sono stati raccolti fino al 31 gennaio 2011. Le fonti consultate sono state tanto i periodici cartacei, quanto i siti web di quotidiani, associazioni ed istituzioni pubbliche.

### **2. Qualche appunto introduttivo**

Il dossier tenta di sintetizzare, prendendo in esame solo una parte degli interventi e delle riflessioni, il dibattito in corso sul tentativo di impiantare nel nostro Paese il cd. federalismo fiscale.

Si tratta di un tema sul quale la Chiesa italiana si interroga da tempo e che è stato affrontato anche durante la 46<sup>a</sup> Settimana Sociale dei Cattolici Italiani, che si è tenuta a Reggio Calabria tra il 14 e il 17 ottobre 2010. Nel Documento preparatorio si sottolinea che «l'adesione alla prospettiva del bene comune porta a riconoscere come prioritario il problema di una concezione e di una prassi coerentemente sussidiaria del federalismo, a riconoscere il processo avviato e a porre la questione di come tale processo possa essere completato nella direzione che combina con maggiore efficacia le istanze di sussidiarietà e quelle di solidarietà che, non meno delle prime, degenerano non appena sottratte ai vincoli di limiti chiari e responsabilità imputabili».

«Come dare coerenza al federalismo?» è l'interrogativo da cui muove il documento. «La prospettiva del bene comune e, in particolare, il principio di sussidiarietà cui è ancorata, porta a prestare grande attenzione alle forme di raccordo tra potere politico e responsabilità: le colloca al centro del nostro ragionamento. Possiamo allora chiederci se le politiche di federalismo fiscale di cui si discute in questi tempi ci avvicinino a un migliore rapporto tra potere e responsabilità. Una risposta esauriente non sembra possibile allo stato dei fatti. Il criterio guida è chiaro: nei rapporti fra i territori debbono crescere il potere dei diversi livelli di governo e la loro responsabilità rispetto alle persone che vi abitano. Il sistema fiscale è l'architrave di questo processo, lontano dalle opposte ideologie della chiusura egoistica e identitaria di tipo territoriale e della centralizzazione burocratica dello Stato nazione. [...] La recente legge-delega apre il dibattito su questo tema, ne traccia i

confini, impone il confronto. Ci troviamo dunque in una fase di passaggio, nella quale sopravvivono spinte contrapposte che si dispiegheranno nella lunga fase di scrittura dei decreti legislativi e di entrata a regime della riforma. In questa fase potrà prevalere una coalizione di interessi favorevole a un nuovo equilibrio tra promozione delle differenze e riduzione delle diseguaglianze oppure quella opposta. Abbiamo soggetti e interessi pronti a sostenere un equilibrato modello italiano di federalismo fiscale, anche oltre il perimetro degli interessi economici. Il mondo cattolico costituisce nel suo insieme uno di essi: per patrimonio culturale e per configurazione organizzativa, dispone della cultura e delle strutture appropriate per diventare uno dei principali attori di sostegno del processo di redistribuzione dei poteri e delle risorse tra i diversi livelli di governo. Allo stesso tempo, però, abbiamo a che fare con politiche di riforma caratterizzate da molti elementi d'incertezza, a metà strada tra un funzionale compromesso fra principi di uguale valore (autonomia fiscale e riduzione delle diseguaglianze tra i territori) e la produzione di decisioni manifesto, spendibili sul piano del consenso ma fragili sul piano dell'architettura istituzionale e del tasso di reale innovazione. È forse opportuno intraprendere un percorso che consenta di meditare nuovamente sui dualismi e sulle differenze territoriali del Paese, ampliando la riflessione al federalismo inteso come decentramento funzionale e non solo territoriale, evitando gli effetti perversi di quello che viene etichettato come "federalismo per abbandono" e analizzando le potenzialità di soluzioni istituzionali differenziate per le diverse realtà territoriali, secondo un'intuizione che in fondo apparteneva agli stessi costituenti» (*Cattolici nell'Italia di oggi. un'agenda di speranza per il futuro del paese* - Documento preparatorio per la 46ª Settimana Sociale dei Cattolici Italiani, Reggio Calabria, 14-17 ottobre 2010 [http://www.chiesacattolica.it/cc\\_i\\_new\\_v3/allegati/12174/46aSettSocDocPrep.pdf](http://www.chiesacattolica.it/cc_i_new_v3/allegati/12174/46aSettSocDocPrep.pdf)).

Una prima risposta è emersa già durante i lavori 46ª Settimana Sociale dei Cattolici Italiani nell'assemblea tematica dedicata a "Completare la transazione istituzionale". Nella relazione finale Lucia Fronza Crepaz sottolinea che «il federalismo non possiamo più chiederci se accettarlo o meno: c'è! Dal 2001 è una realtà avviata nel nostro paese. E su questo abbiamo bisogno di informazione e di partecipazione per "abitare" queste scelte che ormai fanno parte della nostra storia nazionale!». Dal confronto durante l'assemblea tematica è emerso che siamo di fronte a «un duplice bivio: a seconda delle scelte si può fare del federalismo una lotta agli sprechi, con una responsabilizzazione della spesa di chi ha potere decisionale e con una responsabilizzazione del cittadino per un controllo più deciso, oppure può far passare da un centralismo statale ad un nuovo centralismo a livello regionale, tra il resto semplificando la presa dei poteri forti; secondo bivio a seconda delle scelte e dell'attuazione si può farne un modo diverso di pensare l'unità del paese, una opportunità di una nuova unione, oppure una nuova frattura ancora più insanabile tra nord e sud. Come fare?» (L. Fronza Crepaz, *Relazione Finale, Assemblea tematica "Completare la transazione istituzionale"*, 46ª Settimana Sociale dei Cattolici Italiani Reggio Calabria, 14-17 ottobre 2010, <http://www.settimanesociali.it/siti/allegati/2412/Completare%20la%20transizione.pdf>)

## La documentazione

### **1. La legge delega sul federalismo fiscale**

Il federalismo fiscale è stato previsto in Italia con la legge n. 42 del 5 maggio 2009, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 6 maggio 2009. Per diventare operativo il federalismo fiscale necessita di una serie di provvedimenti da adottare nell'arco di 7 anni: 2 anni per l'attuazione e 5 per il regime transitorio.

#### **1.1. I criteri direttivi**

Tra i criteri direttivi di carattere generale rientrano il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, volto a favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa (art. 2 lett. a), nonché la previsione del coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (art. 2 lett. d). Per quanto riguarda il sistema tributario complessivo dello Stato, inoltre, dovrà essere rispettato il criterio di progressività e il principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche. La conseguenza del citato passaggio dal criterio della spesa storica a quello del costo standard avrebbe come obiettivo quello di indurre ciascun ente ad una gestione più oculata delle rispettive risorse. Tale criterio, tuttavia, è previsto soltanto per il finanziamento delle prestazioni essenziali in materia di diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali. Per le altre funzioni, invece, il criterio della spesa storica dovrebbe essere sostituito da quello della cd. capacità fiscale per abitante. Per l'individuazione dei costi dei fabbisogni standard ai vari livelli di governo, è previsto il cosiddetto patto di convergenza, con cui il Governo deve predisporre, a mezzo di Conferenza unificata, e quindi con procedure di codecisione, apposite norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica, nel rispetto dell'autonomia tributaria di Regioni ed Enti locali.

#### **1.2. Alcuni specifici ambiti di intervento della legge**

L'articolo 1 della legge 5 maggio 2009, n. 49, nell'esplicitare l'ambito d'intervento della delega individua quale principale finalità l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Secondo il disposto del medesimo articolo, pertanto, il processo di attuazione del "federalismo fiscale" è volto ad assicurare autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali, correlando le risorse alle funzioni attribuite a ciascun ente e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale. A tale scopo sono stati individuati specifici strumenti, che caratterizzerebbero tre segmenti ideali della riforma: il primo consiste, come accennato, nella graduale sostituzione del criterio della spesa storica, per tutti i livelli di governo, a favore del fabbisogno standardizzato per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni ex articolo 117, comma 2, lett. *m* della Costituzione (art. 2 lett. *m*); il secondo intende, da una parte, realizzare una politica di responsabilizzazione nella gestione delle risorse e, dall'altra, favorire la necessaria cooperazione di tutti i livelli di governo (art. 2, in particolare lett. *a*, *b*, *d*); il terzo, infine, consiste nell'istituzione del fondo perequativo e nella valorizzazione delle aree sottoutilizzate, "nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese", in attuazione del disposto dell'articolo 119, comma 5, della Carta costituzionale che, com'è noto, prevede che "la Repubblica, una e indivisibile, riconosce le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento

amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

### **1.3. Gli organismi per l'attuazione del federalismo fiscale**

La legge ha previsto, inoltre, una molteplicità di organismi che dovrebbero accompagnare l'attuazione del percorso riformatore.

Innanzitutto, è prevista l'istituzione di una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), chiamata a definire i contenuti dei decreti attuativi da predisporre entro 2 anni. L'organismo, formato da trenta componenti e composto per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti territoriali ed istituito con il DPCM 3 luglio 2009 presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ha il compito di consentire la condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie e di fornire elementi istruttori utili per la concreta attuazione della legge. La Commissione, anche attraverso il contributo delle amministrazioni statali, regionali e locali, promuove le attività necessarie a soddisfare i fabbisogni informativi, svolge attività consultiva per riordinare l'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e le relazioni finanziarie intergovernative e trasmette informazioni e dati alle Camere, ai Consigli regionali e delle Province autonome, su richiesta di ciascuno di essi. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Presso il Parlamento è invece stata istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione.

La Commissione esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi, verifica lo stato di attuazione della legge delega, riferendone ogni sei mesi alle Camere, e sulla base dell'attività conoscitiva svolta, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi.

Inoltre, doveva essere istituita, nell'ambito della Conferenza unificata, una conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di cui dovrebbero far parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, ma la conferenza a tutt'oggi non è stata attivata.

## **2. L'attuazione del federalismo fiscale: i decreti delegati**

### **2.1 Il federalismo demaniale**

Il primo provvedimento di attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale è il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 recante “Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

Il decreto individua e attribuisce a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni parte del patrimonio demaniale.

Di seguito i punti salienti del decreto:

- lo Stato individua i beni da attribuire secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale;

- l'ente territoriale, a seguito del trasferimento, dispone del bene nell'interesse della collettività rappresentata, promuovendo la massima valorizzazione funzionale del bene con interventi anche di privati, a vantaggio diretto o indiretto della medesima collettività territoriale. Ciascun ente deve garantire trasparenza informativa circa il processo di valorizzazione del bene, anche tramite divulgazione sul proprio sito internet istituzionale, e può indire forme di consultazione popolare, anche in via telematica, in base alle norme del proprio statuto;

- le maggiori risorse derivanti a Regioni ed enti locali dall'eventuale alienazione dei beni sono destinate per il 75% alla riduzione del debito dell'ente e per la parte residua alla riduzione del debito statale. Gli enti locali in stato di dissesto finanziario non possono alienare i beni ad essi attribuiti, fino a quando perdura lo stato di dissesto;

- oggetto dell'attribuzione a Regioni ed enti locali sono i beni del demanio marittimo e idrico, gli aeroporti di interesse regionale o locale, le miniere e gli altri beni immobili dello Stato e i beni mobili ad essi collegati. Sono comunque esclusi dall'attribuzione: i fiumi e i laghi di ambito sovra-regionale, salvo che vi sia intesa tra le Regioni interessate; i beni della Difesa e i beni culturali; la dotazione della Presidenza della Repubblica e i beni degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale; gli immobili in uso alle amministrazioni dello Stato per finalità istituzionali; i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale ed internazionale; le reti di interesse statale; le strade ferrate dello Stato; i parchi nazionali e le riserve naturali statali. Sono attribuiti alle Regioni i beni del demanio marittimo e del demanio idrico, con la sola eccezione dei laghi chiusi destinati alle Province, così come le miniere; alle Province è tuttavia garantita una quota dei proventi dei canoni del demanio idrico trasferito alle Regioni.

## **2.2 L'ordinamento transitorio di Roma Capitale**

Il secondo provvedimento di attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale è costituito dal decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, contenente "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale".

L'articolo 24 della legge sul federalismo fiscale detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale, in attesa dell'attuazione della disciplina delle Città metropolitane: tale ordinamento è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri presso la Repubblica italiana, lo Stato della Città del Vaticano e le istituzioni internazionali. Nasce così, in luogo del Comune di Roma, l'ente territoriale "Roma Capitale", dotato di una speciale autonomia (statutaria, amministrativa e finanziaria), cui sono attribuite, oltre a quelle attualmente spettanti al Comune, ulteriori funzioni amministrative relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità, e alla protezione civile. L'articolo 24, infine, affida al Governo il compito di provvedere con decreto legislativo ad assegnare risorse ulteriori al nuovo ente territoriale, stabilire i principi generali per l'attribuzione ad esso di un nuovo patrimonio e disciplinare gli organi di governo di Roma Capitale.

Tali organi sono individuati dal decreto legislativo nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco:

- l'Assemblea capitolina, organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, è composta dal Sindaco e da 48 consiglieri ed è presieduta da un Presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta, con votazione a scrutinio segreto. Tra le competenze dell'Assemblea capitolina, vi è l'approvazione dello statuto di Roma capitale, che disciplina i municipi, quali circoscrizioni di decentramento, in numero non superiore a 15, favorendone l'autonomia amministrativa e

finanziaria. Lo statuto prevede forme di monitoraggio e controllo da affidare ad organismi posti in posizione di autonomia rispetto alla Giunta capitolina e individua strumenti di partecipazione, anche permanenti, al fine di promuovere il confronto tra l'amministrazione di Roma Capitale e i cittadini;

- il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma capitale; può essere udito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri all'ordine del giorno delle quali vi siano argomenti inerenti le funzioni conferite a Roma Capitale. Il voto dell'Assemblea capitolina contrario ad una proposta del Sindaco o della Giunta non comporta le dimissioni degli stessi. Il Sindaco cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri e votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea;

- la Giunta capitolina è composta dal Sindaco di Roma Capitale che la presiede e da un numero massimo di assessori da lui nominati (anche al di fuori dei componenti dell'Assemblea capitolina) pari ad un quarto dei consiglieri dell'Assemblea. La Giunta collabora con il Sindaco nel governo di Roma Capitale. Lo statuto stabilisce i criteri in base ai quali la Giunta può adottare propri regolamenti in merito all'ordinamento generale degli uffici e dei servizi.

### **2.3 I costi e i fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province**

Il 17 dicembre 2010 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 294 il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, recante "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province". Si tratta del terzo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.

Il provvedimento individua il percorso per determinare i fabbisogni standard di Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica. I fabbisogni standard costituiranno il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, che fino a nuova determinazione mediante legge sono quelli già fissati in base alla legislazione statale vigente. In questo processo, particolare riguardo è rivolto all'individuazione degli obiettivi di servizio, cui devono tendere le amministrazioni locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali loro assegnate. A regime, il compito di effettuare il monitoraggio degli obiettivi di servizio sarà affidato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il decreto legislativo stabilisce, innanzitutto, che il 2012 sarà l'anno di avvio della fase transitoria, comportante il superamento del criterio della spesa storica, che si chiuderà nel 2017. Il passaggio sarà graduale per gruppi di funzioni fondamentali e relativi servizi, così individuati dal decreto in via provvisoria, in attesa del varo della Carta delle Autonomie:

sono funzioni fondamentali dei Comuni:

1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge n. 42/2009;

2) le funzioni di polizia locale;

3) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e i piani di edilizia, nonché per il servizio idrico integrato;

6) le funzioni del settore sociale;

sono funzioni fondamentali delle Province:

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge n. 42/2009;
- 2) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- 3) le funzioni nel campo dei trasporti;
- 4) le funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- 5) le funzioni nel campo della tutela ambientale;
- 6) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Per ciascuna funzione fondamentale (o per ciascun servizio o aggregato di servizi, a seconda della natura della singola funzione fondamentale), dovrà essere determinato il fabbisogno standard. Il calcolo dei fabbisogni standard spetterà alla SOSE Spa (Società per gli studi di settore), con la collaborazione di altri soggetti qualificati, come l'IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale), l'ISTAT e la Ragioneria di Stato. Inoltre, allo scopo di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard saranno sottoposti a monitoraggio e rideterminati non oltre il terzo anno successivo alla loro adozione.

Il decreto sui fabbisogni standard non si applica agli enti locali appartenenti ai territori delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

## **2.4 Il federalismo fiscale municipale**

È all'esame delle Commissioni parlamentari competenti uno schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale", già approvato dal Consiglio dei Ministri in via preliminare il 4 agosto 2010. Dovrebbe rappresentare il quarto decreto legislativo di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale.

Il provvedimento devolverebbe nella fase di avvio (3 anni) del federalismo municipale ai Comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio, il gettito derivante da alcune imposte tra cui l'imposta di registro, ipotecaria e catastale, l'IRPEF relativa ai redditi fondiari (escluso il reddito agrario), l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili, i tributi speciali catastali, le tasse ipotecarie. Il decreto mira, inoltre, ad istituire a decorrere dall'anno 2011, l'imposta cosiddetta "cedolare secca sugli affitti" al 20%: in alternativa al regime attuale, a scelta del proprietario, il canone di locazione relativo a contratti stipulati per immobili ad uso abitativo (e relative pertinenze affittate congiuntamente) potrà essere assoggettato alla nuova imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali, nonché dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo sul contratto di locazione.

Nella seconda fase di attuazione del federalismo fiscale municipale, a partire dal 2014, per il finanziamento dei Comuni ed in sostituzione delle attuali forme di imposizione municipale, dovrebbero essere introdotte nell'ordinamento fiscale due nuovi tributi: un'imposta municipale propria ed un'imposta municipale secondaria facoltativa. La prima sostituirà, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali per i redditi fondiari relativi ai beni non locati, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'imposta comunale sugli immobili; essa non si applicherà al possesso dell'abitazione principale. L'imposta municipale secondaria facoltativa, invece, potrà essere introdotta, anch'essa dall'anno 2014 e con esclusione degli immobili ad uso abitativo, per sostituire una o più delle seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone

per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza.

## **2.5 L'autonomia tributaria di regioni e province e i costi e fabbisogni standard nel settore sanitario**

Il 7 ottobre 2010 il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via preliminare, lo schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, quinto decreto legislativo di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale. A seguito del raggiungimento dell'intesa tra Stato e Autonomie nella riunione della Conferenza unificata del 16 dicembre 2010, il testo con gli emendamenti è stato trasmesso per l'esame alle commissioni parlamentari competenti.

Il provvedimento intende disciplinare l'autonomia impositiva delle regioni a statuto ordinario e delle province ubicate nel loro territorio, nonché la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

Dal 2012 verrebbero soppressi i trasferimenti statali alle regioni. Queste potranno aumentare e diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base entro tetti fissati e stabilire aliquote differenziate in base al reddito, disporre detrazioni e utilizzare tale strumento come mezzo di attuazione di politiche sociali, a carico del proprio bilancio e senza forme di compensazione (nel caso in cui la Regione sia impegnata nel piano di rientro sanitario, le detrazioni sono sospese). Dal 2013, le regioni dovrebbero poter determinare, d'intesa con i comuni, una compartecipazione degli stessi all'addizionale regionale all'IRPEF. Le regioni dovrebbero anche poter ridurre le aliquote IRAP fino ad azzerarle. Alle regioni spetterà, altresì, anche una compartecipazione all'IVA, destinata ad alimentare un fondo perequativo, da istituirsi nel 2014.

A decorrere dal 2012 verrebbero soppressi i trasferimenti statali alle province delle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza. Contestualmente, diventerà tributo proprio l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori. L'imposta provinciale sulle trascrizioni rimarrebbe alle province, mentre a decorrere dal 2012 spetterebbe a ciascuna provincia una compartecipazione all'accisa sulla benzina. Dal 2012, verrebbe soppressa l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica e il gettito va allo Stato; dal 2013, le regioni dovrebbero sopprimere i trasferimenti regionali di parte corrente diretti al finanziamento delle province e determinano d'intesa con le stesse una compartecipazione alla tassa automobilistica sugli autoveicoli.

Per il finanziamento delle spese dei comuni e delle province, successivo alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali, verrebbe istituito nel bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2016, un fondo perequativo, con indicazione separata degli stanziamenti per i comuni e degli stanziamenti per le province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte, le cui modalità di alimentazione sarebbero stabilite previo accordo in Conferenza unificata con DPCM salvaguardando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato.

A decorrere dal 2013 il fabbisogno standard del settore sanitario dovrebbe essere determinato in coerenza con il quadro macroeconomico e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi a livello comunitario, distinguendo la quota destinata a province e regioni autonome. I costi e i fabbisogni standard regionali verrebbero determinati annualmente.

## **2.6 Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali**

Il 26 novembre 2010 il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via preliminare, lo schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, in attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Sesto decreto legislativo di attuazione della legge sul federalismo fiscale, il provvedimento deve essere ancora esaminato dalla Conferenza Unificata e dalle Commissioni parlamentari competenti per il parere di merito.

Il testo prevede la costituzione di un fondo per lo sviluppo e la coesione (già fondo per le aree sottoutilizzate), che dovrà dare unità programmatica e finanziaria agli interventi nazionali aggiuntivi rivolti al riequilibrio economico e sociale fra le diverse aree del Paese. In particolare, il fondo è destinato a finanziare interventi e progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale.

## **2.7 I meccanismi premiali e sanzionatori per Regioni, Province e Comuni**

Il 30 novembre 2010 il Consiglio dei Ministri ha, altresì, approvato, in via preliminare, lo schema di decreto legislativo in materia di meccanismi premiali e sanzionatori per regioni, province e comuni. Il provvedimento non è stato ancora esaminato dalla Conferenza Unificata e dalle Commissioni parlamentari.

Il testo mira ad introdurre meccanismi premiali e sanzionatori per regioni, province e comuni che culminano nel cosiddetto "inventario" di fine legislatura per le regioni o di fine mandato per comuni e province: una dichiarazione certificata, vero e proprio strumento pubblico di rendicontazione del Presidente di Regione, del Presidente di Provincia e del Sindaco, capace di informare i cittadini sullo stato di salute degli enti (a partire dalla spesa sanitaria delle regioni) in vista delle elezioni. Tra gli altri, sono previsti ulteriori meccanismi di controllo quali il "fallimento politico" del Presidente di Regione, di Provincia e del Sindaco, gli adempimenti relativi al mancato rispetto del patto di stabilità interno, la decadenza automatica e l'interdizione dei funzionari regionali. Sono poi introdotti meccanismi premiali, con specifico riguardo al rispetto del patto di stabilità interno e all'azione di contrasto dell'evasione fiscale. Il provvedimento istituirebbe altresì la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, organo di verifica e controllo del funzionamento del nuovo sistema di federalismo fiscale.

## **2.8 L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di Regioni, Province ed enti locali**

Infine, il Consiglio dei Ministri ha approvato il 17 dicembre 2010, in via preliminare, uno schema di decreto legislativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci delle regioni, delle province e degli enti locali, in attuazione degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Dovrebbe essere questo il settimo decreto legislativo di attuazione della legge sul federalismo fiscale. Il provvedimento deve essere trasmesso alla Conferenza Unificata e alle Commissioni parlamentari.

La prima parte del documento prevede che, al fine di consentire il consolidamento ed il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle

rappresentazioni contabili, le amministrazioni pubbliche (regioni, comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni) dovranno adottare un piano dei conti integrato: il piano è ispirato ai comuni criteri di contabilizzazione ed è costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali, in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. Inoltre, per assicurare maggiore trasparenza delle informazioni riguardanti il processo di allocazione delle risorse pubbliche e la destinazione delle stesse alle politiche pubbliche settoriali e per permettere la confrontabilità dei dati di bilancio in coerenza con le classificazioni economiche e funzionali individuate dai regolamenti comunitari, le amministrazioni pubbliche dovranno adottare uno schema di bilancio articolato per missioni e programmi, capace di evidenziare le finalità della spesa. Lo schema di decreto prevede anche l'introduzione di criteri per la specificazione e la classificazione delle spese e delle entrate, strumenti di flessibilità degli stanziamenti di bilancio, nonché una tassonomia per gli enti in contabilità civilistica.

La seconda parte del documento è dedicata ai principi contabili generali e applicati per il settore sanitario. Le disposizioni contenute in questa parte sono dirette a disciplinare le modalità di redazione, consolidamento e trasparenza dei bilanci da parte degli enti destinatari, nonché a dettare i principi contabili cui dovrebbero attenersi gli stessi organismi. Gli enti destinatari sarebbero le regioni, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura pubblici a carattere scientifico, anche se trasformati in fondazioni, le aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale.

## **1. Alcuni cenni sull'assetto costituzionale in cui si colloca il "federalismo fiscale"**

Per comprendere appieno il percorso di riforma in materia di "federalismo fiscale", appare indispensabile tracciare alcune delle coordinate di fondo del quadro costituzionale e del contesto istituzionale nell'ambito del quale si dovrebbero collocare gli sviluppi della riforma. Com'è noto, infatti, la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha ridefinito i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali anche in materia tributaria e, più in generale, nel settore della finanza pubblica. Nello specifico, in tema di assetti finanziari pubblici, lo Stato ha competenza di legislazione esclusiva e competenza regolamentare in materia di sistema tributario e contabile (dello Stato) e di perequazione finanziaria (art. 117, 2 comma, Cost.). In base all'articolo 117, comma 3, Cost., rientrano invece tra le materie di legislazione concorrente – nelle quali allo Stato spetta soltanto l'enunciazione dei principi fondamentali della materia – l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In base all'articolo 119 Cost., alle Regioni e agli enti locali è riconosciuta autonomia di entrata e di spesa, che si sostanzia nell'attribuzione di risorse autonome derivanti da tributi ed entrate propri nonché da compartecipazioni ai tributi erariali aventi ad oggetto – precisa la disposizione costituzionale – il gettito riferibile ai rispettivi territori. Tali risorse, integrate da un fondo perequativo per i territori con ridotta capacità fiscale, dovrebbero essere sufficienti a finanziare integralmente le funzioni degli enti in questione (art. 119, comma 4, Cost.).

L'articolo 119, comma 2, della Costituzione stabilisce che la potestà impositiva degli enti autonomi debba esplicarsi in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario posti dal legislatore statale ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, mentre agli enti locali è consentito l'intervento mediante la disciplina regolamentare volta all'attuazione o all'integrazione di quanto previsto dalle leggi statali o regionali. L'esercizio del potere di coordinamento attuato mediante la legge statale e regionale sembra quindi poter comportare anche l'indicazione di livelli massimi della pressione fiscale. Ed infatti, l'azione di coordinamento non è circoscritta alla legislazione, ma si estende all'applicazione in via amministrativa dei tributi. In tal senso, l'articolo 119, comma 2, della Costituzione prevede che Regioni ed Enti locali "stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri", mentre il contenzioso relativo ai tributi regionali e locali è, invece, di esclusiva competenza della legge statale ai sensi dell'articolo 117, 2 comma, lett. 1, della Costituzione, che riserva allo Stato la materia giurisdizionale. Il coordinamento è finalizzato ad evitare l'eccessiva frammentazione del sistema tributario e quindi a favorirne una definizione il più possibile organica e in grado di realizzare una composizione equilibrata del carico fiscale complessivo, evitando un'eccessiva moltiplicazione dei tributi. Alcuni limiti al potere impositivo degli enti territoriali sono stati inoltre posti dalla disciplina costituzionale, soprattutto in tema di vincoli comunitari ed internazionali.

È alla luce di questo contesto che va analizzato il tema del "federalismo fiscale": infatti, il tratteggiato assetto costituzionale del Titolo V, sembrerebbe suggerire un modello di riforma di tipo solidaristico o cooperativo, piuttosto che uno marcatamente competitivo come, ad esempio, è quello statunitense, nel quale ciascuno livello di governo, dallo Stato federale sino alle amministrazioni locali, è libero di istituire tributi, individuando basi imponibili ed aliquote, senza dover rispettare parametri posti da fonti normative di grado superiore.

La legge n. 42 del 2009 reca una serie di deleghe al Governo per l'introduzione del "federalismo fiscale". Il modello concepito dal legislatore delegante per il nostro ordinamento è rinvenibile, seppur con molteplici varianti condizionate dalla storia istituzionale, dal livello di

sviluppo sociale ed economico del Paese di riferimento, in molte altre realtà non solo europee strutturate con una forma di Stato di tipo federale o comunque non accentrato. Pertanto anche il nostro ordinamento sembra recepire alcune delle coordinate di fondo presenti, tendenzialmente, nella quasi totalità dei modelli analoghi.

Tra i principi richiamati dalla legge di delega rientrano sia quello di territorialità (artt. 119, comma 2, Cost. e 2, comma, lett. h) che quello inerente al superamento del principio della spesa storica (art. 2, comma 2, lett. m), che è il criterio attualmente in vigore, consistente nell'assegnazione delle risorse agli enti locali sulla base del livello di spesa effettuata in precedenza. A questo verrebbe sostituito un nuovo criterio, definito del costo standard, che presuppone l'individuazione del fabbisogno di spesa per l'esercizio delle funzioni in condizioni di efficienza. Quello dei costi standard non è il solo obiettivo della riforma: esso è collegato ad altre finalità concorrenti, quali la riduzione e il controllo della spesa pubblica, la riduzione della pressione fiscale, la semplificazione del quadro organizzativo dell'amministrazione pubblica. Si tratta di obiettivi ambiziosi, la cui realizzazione potrà dirsi soddisfatta soltanto quando – se e come – verranno emanati i decreti attuativi della riforma.

Tuttavia va chiarito che la genericità delle espressioni scelte dal legislatore nella predisposizione della legge di delega rendono quanto mai difficile immaginare come potranno, in concreto, raggiungersi gli obiettivi programmatici descritti. A detta di autorevole dottrina, infatti, la legge sembra contenere principi generali più che criteri direttivi, al punto da essere stata simbolicamente evocata come una delega «reticente» (A. Manzella, *Progetto reticente*, La Repubblica, 4 ottobre 2008, [http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Rassegna-s/Archivio-21/LA-REPUBBLICA\\_Manzella-04\\_10\\_08.pdf](http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Rassegna-s/Archivio-21/LA-REPUBBLICA_Manzella-04_10_08.pdf)), nonché «ad oggetto indefinito» e, pertanto «incostituzionale» (E. De Mita, *Federalismo, immagine della politica italiana*, Il Sole 24 Ore, 5 ottobre 2008, [http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Rassegna-s/Archivio-21/DE-MITA-Sole-24-ore--05\\_10\\_08.pdf](http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Rassegna-s/Archivio-21/DE-MITA-Sole-24-ore--05_10_08.pdf)). In effetti i medesimi dubbi possono dichiararsi anche con riguardo al quadro organizzativo e procedurale che il legislatore ha delineato per l'attuazione del federalismo fiscale, che appare non soltanto notevolmente articolato, ma anche molto complesso ai fini di una sua implementazione futura. In particolare, la previsione di tre nuovi organi collegiali a composizione prevalentemente mista, di cui uno collocato in ambito parlamentare e due in seno al Governo, insieme a procedure di attuazione che investono organismi e soggetti di natura differente, sembrano destinati «a protrarsi in un arco temporale ragguardevole» (Lupo N., *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali*, Federalismi.it, 12 dicembre 2009, <http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?Artid=14782&content=Il+procedimento+di+attuazione+della+delega+sul+federalismo+fiscale+e+le+nuove+sedi+della+collaborazione+tra+i+livelli+territoriali.&content+author=Nicola+Lupo>).

Uno degli argomenti che desta maggiore preoccupazione rispetto all'ipotesi di una attuazione complessiva del “federalismo fiscale” è senza dubbio quello connesso all'esigenza di garantire comunque, accanto al processo di devoluzione, quei livelli delle prestazioni indispensabili per la vita comune dei cittadini. Si tratta, invero, di un tema particolarmente delicato in particolare ove considerato alla luce delle peculiari differenze che esistono tra il nord e il sud Italia. Sino ad oggi, il tema dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) è stato considerato quasi esclusivamente in ambito sanitario, mediante intese tra lo Stato e le Regioni – nonostante si tratti di materia oggetto di competenza esclusiva – e quindi non direttamente con legge statale. Conseguentemente, si registra l'assenza di una definizione dei livelli essenziali in ambiti diversi, come l'assistenza sociale o l'istruzione. Tuttavia, il processo “federativo” ha imposto che il tema ritornasse al centro del dibattito non solo scientifico, ma in primo luogo politico, e pertanto appare generalmente condivisa l'opinione secondo la quale le prestazioni relative ai livelli essenziali abbiano sia un contenuto quantitativo che un altro qualitativo, e che vadano definite – soprattutto ai fini della relativa copertura finanziaria – tenendo conto delle specifiche esigenze dei singoli territori. In tal modo si è giunti comunque a calcolare una cifra dei costi standard, che tuttavia può anche variare da territorio

a territorio. Alle luce di queste considerazioni e nel tentativo di fornirne una definizione, può senz'altro dirsi che il livello essenziale può essere considerato come la necessità di garantire l'uguaglianza dei cittadini nel godimento di alcune essenziali condizioni su tutto il territorio nazionale (ferma restando la possibilità per le regioni di operare una differenziazione al di là della soglia stabilita). Secondo alcuni studiosi, ciò rende la previsione dei livelli essenziali una decisione di tipo prettamente politico che non può tuttavia fermarsi all'aspetto quantitativo, ma deve altresì definire struttura organizzativa che assicura la stessa dei diritti.

## 2. Alcuni nodi problematici ed irrisolti dell'attuazione del federalismo fiscale

Dubbi e nodi irrisolti hanno accompagnato non solo l'approvazione della legge delega n. 42 del 2009, ma anche la successiva e incompleta fase di attuazione da realizzare con l'adozione dei decreti legislativi e dei provvedimenti amministrativi. A tal riguardo è stato rilevato da Gianluigi Bizioli che «se partiamo da quello che resta da fare, il quadro è desolante perché, a poco più di 4 mesi dalla scadenza, il federalismo fiscale rimane ancora solo sulla carta. Sono stati approvati in via definitiva i soli decreti sul c.d. federalismo demaniale, sullo status di Roma capitale e sui costi standard di comuni e di province. Sbaglierebbe comunque chi pensasse che, anche in questi ambiti, qualcosa è stato realizzato, perché i decreti citati devono ancora essere attuati e, spesso i problemi nascono proprio dall'attuazione concreta dei provvedimenti» (G. Bizioli, *Cosa resta del federalismo fiscale?*, Benecomune.net, 24 gennaio 2011, <http://www.benecomune.net/news2010.php?notizia=1254>). «Non è vero che il federalismo fiscale è fatto. E non solo perché ovviamente alla concreta attuazione della riforma del sistema di finanziamento di Regioni ed enti locali manca un'infinita sequenza di atti amministrativi e un periodo di transizione di cinque anni. Ma anche perché la fase della formulazione e approvazione dei decreti legislativi è ben lontana dall'essere conclusa. Nel mosaico della riforma disegnato da questi provvedimenti ci sono ancora molte lacune, totali o parziali, rispetto a quanto previsto dalla legge delega» (A. Zanardi, *È ancora lunga la strada dell'Italia federale*, Lavoce.it, 11 gennaio 2011, [http://www.lavoce.info/articoli/-istituzioni\\_federalismo/pagina1002087.html](http://www.lavoce.info/articoli/-istituzioni_federalismo/pagina1002087.html)).

Tra gli aspetti più problematici alcuni meritano di essere segnalati all'attenzione del lettore.

Innanzitutto alcune critiche hanno interessato il cd. "federalismo demaniale", ed in particolare la potenziale "privatizzazione" di alcuni beni del demanio pubblico, attraverso forme di "valorizzazione", attuata dal decreto legislativo n. 85 del 2010. «In base a questo provvedimento è infatti previsto che importanti tipologie di beni demaniali indisponibili possano transitare ad un regime di piena disponibilità a livello locale. Si attua così una sostanziale, anche se per ora soltanto potenziale, "privatizzazione" del demanio che non è una forma di attuazione dell'art. 119, c. 6 della Costituzione. Tale norma anzi prevede che gli enti locali abbiano – cioè mantengano, non perdano - un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Lo spirito dell'art. 119, c. 6 della Costituzione è garantire che gli enti acquisiscano e preservino un patrimonio proprio, e non attribuire agli Enti locali un potere di alienare i beni del proprio patrimonio» (C. Garbarino, *Aspetti problematici del c.d. federalismo demaniale*, Il ricostituente, 18 dicembre 2010, <http://www.ilricostituente.it/2010/12/18/aspetti-problematici-del-c-d-federalismo-demaniale/>).

Un secondo aspetto rilevante riguarda l'applicazione della riforma federalista alle regioni a statuto speciale. Infatti, la legge delega ha prefigurato dei meccanismi differenti per le autonomie speciali rispetto alla disciplina fissata per le regioni ordinarie, scelta che rischia di accentuare gli spazi di privilegio di cui già godono (G. C. De Martin – G. Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009*, Amministrazione in cammino, 24 luglio 2009, <http://www.selectedadv.it/amministrazioneincammino/wp-content/uploads/2010/04/Commento1.pdf>). Inoltre, è stato evidenziato che se il federalismo fiscale procede lentamente per le Regioni a statuto ordinario, avanza velocemente per quelle a statuto speciale, soprattutto nel Nord-Est. A tal proposito rileva

Matteo Barbero che «c'è un federalismo fiscale di cui si parla molto, ma che procede con estrema difficoltà. E c'è n'è uno silenzioso, ma già molto vicino al traguardo. Il primo, legato al tortuoso percorso dei decreti attuativi della legge 42/2009, concerne soprattutto le autonomie ordinarie e, per come si sta delineando, sembra destinato a prevedere tempi lunghi e un decentramento di poteri modesto. Il secondo, che avanza assai più rapido e deciso, riguarda le Regioni speciali e in particolare quelle del Nord-Est (e, di riflesso, i relativi enti locali, il cui regime finanziario è quasi interamente governato a livello regionale)» (M. Barbero, *Federalismo a statuto speciale*, Lavoce.it, 27 gennaio 2011, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1002123.html>). Doppia velocità resa possibile dalla Corte costituzionale, che ha riconosciuto a Trentino e Friuli l'immediata disponibilità del potere di istituire tributi propri, e dunque di introdurre importanti misure di fiscalità di vantaggio.

Infine, l'attuazione del federalismo fiscale deve fare i conti con una incertezza di fondo che ha caratterizzato sin dall'inizio l'intervento riformatore: «la necessità di una chiarificazione delle funzioni dei diversi soggetti del sistema, a partire da quelle amministrative, che sono quelle che costano e che vanno quindi determinate in via preliminare per poter applicare la norma chiave dell'art. 119 della Costituzione, in virtù della quale le risorse del sistema vanno distribuite in base al principio fondamentale della correlazione tra le funzioni e i mezzi finanziari necessari per il loro integrale esercizio. Quindi, solo una volta stabilite le funzioni, si può applicare il 119, per cui non ha senso perseguire il così detto federalismo fiscale, o come vogliamo chiamarlo, senza aver prima definito il chi fa che cosa» (G. C. De Martin, *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta*, Amministrazione in cammino, 30 luglio 2009, <http://www.selectedadv.it/amministrazioneincammino/wp-content/uploads/2010/04/Scritti.pdf>). Si assiste, dunque, al tentativo di ridisegnare in chiave federalista i rapporti finanziari tra le diverse istituzioni territoriali senza aver precedentemente individuato i compiti fondamentali dei diversi livelli di governo e senza aver proceduto ad una riarticolazione delle strutture amministrative sul territorio, correndo «il rischio di cristallizzare l'esistente, ossia un sistema di governo statale, regionale e locale ipertrofico, pieno di duplicazioni e frammentazioni, con un conseguente freno alla semplificazione e alla soppressione di enti inutili e alla riduzione dei costi della PA in una prospettiva di pari opportunità» (G. C. De Martin, *I nodi della via italiana al federalismo*, Amministrazione in cammino, 21 luglio 2009, <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/AREL-I.pdf>).

### **3. La prospettiva degli attori pubblici**

Se la legge delega n. 42 del 2009 nella seduta del Senato del 29 aprile era stata approvata in via definitiva con 154 voti favorevoli, 6 contrari e 87 astenuti successivamente le forze politiche si sono divise sugli interventi di attuazione, soprattutto con la nascita del "terzo polo", che ha assunto posizioni fortemente critiche rispetto all'azione del governo e della maggioranza parlamentare.

Di particolare utilità appaiono le osservazioni avanzate dall'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI), secondo la quale «il percorso avviato con l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione indica una prospettiva concreta e possibile di evoluzione dell'ordinamento italiano verso una forma di federalismo equilibrato e corrispondente alle linee di fondo della Costituzione». Tuttavia, i comuni, con l'ANCI, considerando l'attuazione del federalismo istituzionale «altrettanto o ancor più strategica dell'attuazione del federalismo fiscale, ritengono che il federalismo istituzionale debba riuscire a dare risposte convincenti su alcune domande fondamentali. L'attuazione del federalismo, in particolare sul versante amministrativo ed istituzionale, deve nella sua effettiva traduzione normativa e operativa garantire due grandi obiettivi essenziali: la semplificazione istituzionale per razionalizzare il quadro delle competenze, ridurre i

costi al fine di alleggerire la pressione fiscale, responsabilizzare i livelli di governo che ai sensi dell'articolo 114 compongono la Repubblica; la semplificazione amministrativo-burocratica per migliorare il rapporto fra il cittadino e l'amministrazione in termini di accessibilità ai servizi, di rapidità ed efficienza delle risposte e soprattutto in termini di semplicità ed unicità dei procedimenti. L'idea di federalismo che i Comuni vogliono realizzare è quella di una forma più avanzata e coesa di unità nazionale» (*Documento relativo allo schema di disegno di legge recante individuazione delle funzioni fondamentali delle province e dei comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle province e degli uffici territoriali del governo. riordino di enti ed organismi decentrati*, <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/documento%20codice%20autonomie%20UP.pdf>).

Anche Mario Draghi, governatore di Banca d'Italia, non ha mancato di sottolineare che con il federalismo fiscale la maggiore autonomia debba essere coniugata con una maggiore responsabilità: «sarà un'occasione per rendere più efficace l'azione pubblica solo se l'imposizione e la spesa a livello decentrato premieranno l'efficienza, solo se gli amministratori locali saranno capaci di indirizzare le risorse verso gli usi più produttivi e le priorità più urgenti. Nel Sud questi obiettivi sono più difficili da raggiungere, ma se raggiunti i benefici saranno grandi, probabilmente maggiori che nel resto del Paese. Altrimenti i divari si aggraveranno. A Sud come a Nord lo scopo del nostro agire deve essere garantire la funzione pubblica per eccellenza, quella che definisce una cornice, un clima uniformi nel Paese: scuole, ospedali, uffici pubblici che assicurino standard comuni di servizio da un capo all'altro d'Italia» (M. Draghi, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia, Intervento d'apertura del Governatore della Banca d'Italia*, Roma, 29 novembre 2009 [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari\\_convegni/mezzogiorno\\_4/4\\_volume\\_mezzogiorno\\_2010.pdf](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/mezzogiorno_4/4_volume_mezzogiorno_2010.pdf)).

I rappresentanti delle parti sociali hanno espresso ripetutamente alcune perplessità e preoccupazioni sul percorso della riforma federalista.

La presidente di Confindustria Emma Marcegaglia ha sottolineato che «Confindustria è convinta che dal federalismo possano venire soluzioni che sostengano le imprese, riducono risorse oggi destinate a sprechi e inefficienze. Per questo abbiamo deciso di dare priorità a questo tema ed è a partire dal Sud che le nostre imprese puntano a questa svolta. Per noi l'unico federalismo utile è quello capace di sradicare l'eccesso di spesa pubblica, la sua inefficienza, l'eccesso di occupazione di aree del mercato. O il federalismo fiscale farà questo, oppure non ci interessa» (*Relazione della Presidente - Assemblea 2010*, Roma, 27 maggio, [http://www.confindustria.it/Aree/DocumentiPub.nsf/85BCA82C33125F66C125773000475420/\\$File/Relazione%20della%20Presidente%20Emma%20Marcegaglia.pdf](http://www.confindustria.it/Aree/DocumentiPub.nsf/85BCA82C33125F66C125773000475420/$File/Relazione%20della%20Presidente%20Emma%20Marcegaglia.pdf)).

In ambito sindacale è stato rilevato come «ad oggi nessuno del governo è ancora in grado di spiegare quanto un riassetto federalista economico, fiscale e istituzionale del nostro paese sia la soluzione vera ai problemi di bassa crescita e di elevate disuguaglianze sociali. A centocinquanta anni dall'unità d'Italia vanno superati i dualismi e va rafforzata l'unità del paese, operando per superare le divisioni e non per accentuarle. [...] se davvero quello che si vuole realizzare è un progetto di federalismo per il paese va anzitutto realizzata una riforma fiscale per un fisco giusto. [...] Quel che servirebbe è un progetto capace di legare autonomia e unità nazionale, eguaglianza dei diritti ed efficienza dell'azione amministrativa e della spesa pubblica. Un decentramento delle funzioni e delle risorse, al quale, però, non si accompagni una moltiplicazione degli incarichi locali che avrebbe come unica conseguenza un appesantimento burocratico della macchina amministrativa» (A. Megale, Segretario confederale Cgil, *Federalismo fiscale: serve un patto tra gli onesti per un fisco giusto*, 18 aprile 2010, [http://www.cgil.it/Archivio/politiche-economiche/Megale/Federalismo\\_megaledeliriformista\\_042010.pdf](http://www.cgil.it/Archivio/politiche-economiche/Megale/Federalismo_megaledeliriformista_042010.pdf)).

«Se l'impianto rimane così com'è sarà un disastro» ha sostenuto il segretario generale della Cisl Raffaele Bonanni perché «hanno trasformato l'ordito della riforma in "un vestito di

Arlecchino”. La proposta della Cisl passa dallo spostamento del prelievo dai redditi ai consumi. Significa che solo aumentando l’Iva (ma con l’esclusione dei “beni di primissima necessità”) è possibile dare ossigeno a lavoratori e pensionati e far pagare “di più ai ricchi”. Perché «non c’è federalismo se non c’è riequilibrio fiscale», e non c’è riequilibrio se non si colpiscono gli evasori (ASCA, 26 gennaio 2011, [http://www.asca.it/news-FEDERALISMO\\_BONANNI\\_VA\\_CAMBIATO\\_O\\_SARA\\_UN\\_DISASTRO-984828-ORA-.html](http://www.asca.it/news-FEDERALISMO_BONANNI_VA_CAMBIATO_O_SARA_UN_DISASTRO-984828-ORA-.html)).

Infine, Monsignor Crociata, segretario generale della Conferenza episcopale italiana, nell’illustrare i lavori del Consiglio Episcopale Permanente, ha chiarito che nell’attuazione del federalismo il vero «banco di prova» è «l’ambito fiscale». Che è «un ambito in cui si rischia di produrre effetti di divaricazione. Auspichiamo che la trattativa politica in corso abbia l’esito di non lasciare nessuna parte del Paese abbandonata a se stessa». Monsignor Crociata ha, inoltre, sottolineato che l’attuazione del federalismo «deve presentare una significativa attenzione a tutte le esigenze perché il nostro Paese vada avanti», ribadendo la necessità, più volte segnalata dalla Cei, di contemperare la salvaguardia dell’unità con l’attenzione al territorio (Il Sole 24 Ore, 28 Gennaio 2011, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-01-28/monsignor-crociata-siamo-fronte-132349.shtml?uclid=AaA22e3C>).

#### 4. Per un federalismo sussidiario e solidale<sup>1</sup>

In un importante e recente documento della Conferenza Episcopale Italiana, si fa riferimento a una idea di federalismo «solidale, realistico e unitario». Tale federalismo costituirebbe «un passo verso una democrazia sostanziale, se riuscisse a contemperare il riconoscimento al merito di chi opera con dedizione e correttezza all’interno di un “gioco di squadra”», al contrario la «prospettiva di riarticolare l’assetto del Paese in senso federale costituirebbe una sconfitta per tutti, se il federalismo accentuasse la distanza tra le diverse parti d’Italia». Osservando la questione dal punto di vista del Meridione (a cui è dedicato l’intero documento) viene sottolineato come «un sano federalismo, a sua volta, rappresenterebbe una sfida per il Mezzogiorno e potrebbe risolversi a suo vantaggio, se riuscisse a stimolare una spinta virtuosa nel bonificare il sistema dei rapporti sociali, soprattutto attraverso l’azione dei governi regionali e municipali, nel rendersi direttamente responsabili della qualità dei servizi erogati ai cittadini, agendo sulla gestione della leva fiscale». Federalismo solidale, dunque, «per non perpetuare un approccio assistenzialistico alle difficoltà del Meridione» nell’auspicio della «necessaria solidarietà nazionale e lo scambio di uomini, idee e risorse tra le diverse parti del Paese» (*Per un Paese solidale. Chiesa italiana e Mezzogiorno*, Documento dell’Episcopato italiano, 21 febbraio 2010, [http://www.chiesacattolica.it/pls/cci\\_new\\_v3/cciv4\\_doc.redir\\_doc?id\\_doc=15007&id\\_ufficio=10&id\\_allegato=5502&url\\_rimando=/cci\\_new/documenti\\_cei/2010-03/02-3/Per%20un%20Paese%20solidale.pdf](http://www.chiesacattolica.it/pls/cci_new_v3/cciv4_doc.redir_doc?id_doc=15007&id_ufficio=10&id_allegato=5502&url_rimando=/cci_new/documenti_cei/2010-03/02-3/Per%20un%20Paese%20solidale.pdf)). Si tratta di elementi cari all’Episcopato, così come evidenziato nell’introduzione dello stesso documento: «Nel 1989 sostenemmo: «il Paese non crescerà, se non insieme». Anche oggi riteniamo indispensabile che l’intera nazione conservi e accresca ciò che ha costruito nel tempo. Il bene comune, infatti, è molto più della somma del bene delle singole parti. Ci spingono a intervenire la constatazione del perdurare del problema meridionale, anche se non nelle medesime forme e proporzioni del passato, e, strettamente connessi, il nostro compito pastorale e la responsabilità morale per le Chiese che sono in Italia. A ciò si aggiunge la consapevolezza della travagliata fase economica che anche il nostro Paese sta attraversando. Questi fattori si coniugano con una trasformazione politico-istituzionale, che ha nel federalismo un punto nevralgico».

Ciò che emerge da questo primo autorevole intervento è il richiamo a un senso di solidarietà

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento del rapporto tra federalismo fiscale e dottrina sociale della Chiesa, rimandiamo alla scheda *Tassazione e territorio: quale federalismo fiscale*, disponibile all’indirizzo <http://www2.azionecattolica.it/node/638>, e alla scheda *Federalismo e cittadini: responsabilità e solidarietà*, disponibile all’indirizzo <http://www2.azionecattolica.it/node/284>, del Centro Studi ACI.

e unità nazionale necessario perché resti alto il valore di riforma di tal genere.

Il tema del federalismo viene affrontato dal Cardinale Angelo Bagnasco, Presidente della CEI, nella Prolusione al Consiglio Episcopale Permanente del settembre 2010: «Il federalismo è l'importante riforma in via di definizione, delicata sotto diversi profili, anche perché irreversibile. Bisogna non nascondersi che col federalismo cresce lo spessore delle responsabilità da esercitare localmente. Gestire un Paese come il nostro in chiave federalista presuppone una diffusa capacità di selezionare con rigore gli obiettivi, scadenzarli, argomentare le scelte, e saper dire dei no anche a chi si conosce. Riuscire a rispettare i vincoli di bilancio, rimanendo attenti alle implicanze umanistiche connesse con l'amministrazione politica, diventerà un'attitudine inderogabile, che presuppone sì un'abilità tecnico-gestionale, non però questa soltanto. Diversamente prevarranno le spinte ad un contrattualismo esasperato e ad una demagogia variamente declinata. È il momento insomma di sviluppare quel confronto ampio che è richiesto dal salto culturale senza il quale non si dà riforma. E questa potrà prendere positivamente forma in una logica di lealtà reciproca, in verticale e in orizzontale, estranea alle forme del ricatto come alla catena dei risarcimenti interminabili. Meglio che tra le pieghe non si annidino equivoci o ipocrisie che nel nuovo assetto non mancherebbero di appesantire il passo comune. La riforma non deraglierà se potrà incardinarsi in un forte senso di unità e indivisibilità della Nazione: il tricolore è ben radicato nel cuore del nostro popolo.

È poi una consapevolezza acquisita che si debba procedere con una concomitante riforma fiscale. Se non si combinano insieme federalismo e sussidiarietà, ma anche sviluppo e unità nazionale, col superamento di entrambe le sindromi, del vittimismo da una parte e dell'elargizione dall'altra, la sfida difficilmente si potrà vincere. La Chiesa, con la sua capillarità e la rete delle sue istituzioni, intende fare per intero la propria parte, come in altri momenti cruciali, perché si realizzi un federalismo solidale.» (Prolusione del Cardinale Angelo Bagnasco al Consiglio Episcopale Permanente, 27 settembre 2010, [http://www.chiesacattolica.it/pls/ccci\\_new\\_v3/cciv4\\_doc.edit\\_documento?id\\_pagina=7416&p\\_id=15188](http://www.chiesacattolica.it/pls/ccci_new_v3/cciv4_doc.edit_documento?id_pagina=7416&p_id=15188))

Nella sessione di presentazione della 46<sup>a</sup> Settimana Sociale dei Cattolici Italiani, Luca Diotallevi, vicepresidente del Comitato Scientifico e Organizzatore delle Settimane Sociali dei Cattolici Italiani, afferma: «La coerenza che chiediamo a questa riforma è misurata innanzitutto da criteri derivanti dal principio di sussidiarietà in tutta la sua portata “verticale” ed “orizzontale”. A queste condizioni, il federalismo non è il problema, ma la soluzione (anche a tanti abusi ed a tanta cattiva amministrazione). La prospettiva del bene comune ci consente di non scambiare per solidarietà gli automatismi di una spesa pubblica improduttiva e clientelare, e ci consente anche di non prendere per federalismo la moltiplicazione di microstatismi: non c'è federalismo senza accorciamento della catena tra chi preleva e chi spende denaro pubblico, senza trasparenza e responsabilità delle politiche perequative, senza liberalizzazioni, senza abbandono del controllo di comuni, province e regioni sulle troppe aziende pubbliche e semipubbliche, senza welfare sussidiario. Certo non confondiamo qualsiasi proposta si appropri del termine “federalismo” con un pensiero come quello di Antonio Rosmini, di Luigi Sturzo o di Roberto Ruffilli» (L. Diotallevi, *Il processo, l'agenda, l'attualità*, 14 ottobre 2010, [http://www.settimanesociali.it/siti/allegati/2207/Diotallevi\\_Intervento.pdf](http://www.settimanesociali.it/siti/allegati/2207/Diotallevi_Intervento.pdf)).

Restando a Reggio Calabria nel corso della Settimana Sociale, ed entrando nello specifico del tema del federalismo fiscale, Lorenzo Ornaghi, rettore della Università Cattolica, sottolinea che «Un federalismo bene inteso e correttamente applicato costituisce la principale e forse ormai unica soluzione alle lacerazioni che, anziché comporsi, spesso si allargano e moltiplicano tra il Nord e il Sud dell'Italia. Un federalismo ideologicamente inteso e realizzato è inevitabilmente destinato a spezzare l'unità sostanziale del nostro Paese». Torna anche in questo caso la fondamentale simmetria tra rischi ed opportunità lungo il crinale del federalismo. È inevitabile pensare «il federalismo come possibile composizione politico-istituzionale di una frattura che sempre più incombe sull'intero Paese». Prosegue Ornaghi: «Possiamo ragionevolmente ritenere che questo stato di divario crescente fra Nord e Sud possa protrarsi a lungo, senza produrre conseguenze

irreparabili? Personalmente penso di no. E sono anzi convinto che un federalismo autenticamente «solidale» – come ebbe a indicare, già quasi quindici anni fa, un documento della Diocesi di Milano – potrebbe avere due importanti effetti positivi per il futuro che si intende costruire. In primo luogo, richiamerebbe sia il Nord sia il Sud (i loro abitanti, le loro più consolidate rappresentanze sociali, le loro classi dirigenti più ‘locali’) a far crescere e praticare quella virtù della ‘responsabilità’ – spesso evocata e raramente praticata – non solo nei confronti dell’intero Paese, ma anche rispetto a se stessi: ‘pensare (e provvedere) a se stessi’ – responsabilmente, non egoisticamente, e quindi in un convinto orizzonte solidale – si rivelerà decisivo per la nostra intera comunità nazionale» (L. Omaghi, *Lo stato dell’Italia: il presente che c’è, il futuro che ancora possiamo costruire*, Ottobre 2010, <http://www.settimanesociali.it/siti/allegati/2207/Omaghi%20-%20Lo%20stato%20dell%20Italia.pdf>).

Rischi e possibilità del federalismo sono ancora sottolineati da Gian Candido De Martin in un suo intervento pubblicato sul sito internet dell’Azione Cattolica Italiana: «Vi è poi da tener conto anche dei gravi rischi connessi ad un federalismo malinteso, disattento alla solidarietà e alla perequazione e piuttosto orientato a mantenere ingiustificati privilegi, che minano fortemente la coesione nazionale (v. non solo i rapporti nord/sud, ma anche la sempre più inaccettabile situazione di privilegio finanziario, a vario titolo, delle cinque regioni speciali o province autonome). Dunque, la grande sfida per questa nuova unità plurale ed aperta è quella di realizzare coerentemente un federalismo capace di una sintesi effettiva tra sussidiarietà e solidarietà, nel quadro dei valori unificanti sanciti dalla Costituzione (in armonia ora con il quadro europeo)». Anche qui il confine è chiaramente segnato dalla capacità, nell’attuazione dello stesso federalismo, di essere o meno solidale e orientato alla responsabilità: «C’è molta strada da fare in questa direzione: c’è bisogno di un forte e convergente impegno, anzitutto culturale, per animare autonomie responsabili che ricreino anche condizioni di una effettiva partecipazione sociale e politica alla vita pubblica» (G. C. De Martin, *Quale progetto (futuro) per l’unità d’Italia?*, 9 dicembre 2010, <http://www2.azionecattolica.it/content/quale-progetto-futuro-1%E2%80%99unit%C3%A0-d%E2%80%99italia>).

Dalle pagine di Ricerca (n.7-8/ 2010), rivista della FUCI, Giovanni Maria Flick evidenzia come «il tema del federalismo sia essenziale, in particolare dopo la riforma costituzionale del 2001 che ha introdotto esplicitamente la sussidiarietà orizzontale e la questione dell’autonomia. Non un federalismo “dell’abbandono” o brutalmente competitivo, ma un federalismo solidale: quello che la Costituzione chiede e vuole, già prima del 2001. Al di là delle questioni tecniche, il federalismo è la sfida dei 150 anni del paese. Si tratta, cioè, di riscrivere la coesione, non l’unità; e di superare le divisioni e le contrapposizioni tra nord e sud, in una logica in cui la solidarietà, compito della comunità nazionale, deve avere un ruolo essenziale. La solidarietà non deve essere intesa come limite al federalismo, altrimenti lanciato verso la competitività: è invece l’essenza stessa del federalismo». E prosegue: «La Repubblica è ora formata da una serie di soggetti e di realtà, tutte sullo stesso piano di dignità. Il federalismo, allora, si salda strettamente al principio di sussidiarietà orizzontale, liberando le forze sociali (terzo settore e società civile) dalla contrapposizione rigida fra pubblico e privato; e rappresenta l’attuazione del fondamentale principio di prossimità, così importante nel momento in cui la globalizzazione sembra spersonalizzare tutto, a beneficio di una dimensione virtuale, priva di radici» (intervista a G.M. Flick, *Guardate il passato laicamente, per riconoscere i frutti che sta dando nel presente*, Ricerca 7-8/2010).

Un ulteriore ed utile contributo all’attuale dibattito sul federalismo può rinvenirsi nell’analisi, proposta da Flavio Felice, del pensiero di Luigi Sturzo, che, circa un secolo fa, sosteneva la tesi di una maggiore diversificazione delle policy in grado di evidenziare le peculiarità locali e di ottimizzare la loro capacità economico-produttiva. Per il grande pensatore cattolico, il federalismo, infatti, rappresentava una risposta alla questione meridionale (F. Felice, *I cattolici e il federalismo. Un patrimonio d’idee inedito*, Benecomune.net, 5 ottobre 2010, <http://www.benecomune.net/news.interna.php?notizia=1175> ).

## 5. Il dibattito sui maggiori quotidiani nazionali

Il dibattito che emerge dalle pagine dei principali quotidiani nazionali è molto ampio: qui proveremo a riportare qualche intervento che può aiutare nella riflessione. Anche il settimanale britannico *Economist* ha dedicato spazio al federalismo fiscale italiano, sottolineando i rischi di una riforma destinata a far lievitare la spesa pubblica (*Centrifugal forces*, *The Economist*, 13 maggio 2010, <http://www.economist.com/node/16116899>). Al federalismo, e ai rischi – soprattutto economici – che questa riforma porta con sé, Giovanni Sartori dedica diversi editoriali apparsi sul *Corriere della Sera*. In quello del 15 aprile 2010, vengono espressi diversi dubbi in particolare sui costi della riforma: «all’inizio la Lega parlava di secessione, poi è passata al federalismo, e ora dice «federalismo fiscale». L’ultima dizione è uno specchietto per le allodole? In gran parte sì. Il «fiscale» piace al Nord (che lo legge: più soldi da tenere per sé), e inoltre la qualifica di fiscale dà l’idea di un federalismo circoscritto, più modesto. Ma non è così», e prosegue, «Il federalismo andrà a spezzettare un paese già troppo spezzettato. Se ne dovrebbe quantomeno discutere a fondo, sul serio» (G. Sartori, *Le incognite del federalismo*, *Corriere della Sera*, 15 aprile 2010, [www.corriere.it/editoriali/10\\_aprile\\_15/le\\_incognite\\_del\\_federalismo\\_sartori\\_53d1e20c-484a-11df-8e1e-00144f02aabe.shtml](http://www.corriere.it/editoriali/10_aprile_15/le_incognite_del_federalismo_sartori_53d1e20c-484a-11df-8e1e-00144f02aabe.shtml)).

Ancora dalle pagine del *Corriere della Sera*, Alberto Quadrio Curzio inserisce la riforma tra le più importanti del Paese: «è il caso del federalismo fiscale la cui attuazione prosegue nel rispetto del principio di sussidiarietà che è democratico, coerente all’unità nazionale, europeista». Ripercorrendo le principali tappe della riforma ricorda come «da più di un decennio il problema non è più quello sul fare il federalismo fiscale in Italia ma quello di farlo bene». La qualità della riforma e della sua attuazione ritorna dunque al centro della riflessione. Ma tale riforma è parimenti ricca di potenzialità: «In un momento difficile per l’Italia, dovrebbe dunque prevalere una priorità, anche tramite il federalismo: quella di combinare, lo sviluppo e l’unità nazionale» (A. Quadrio Curzio, *Federalismo e sussidiarietà (ben) combinati aiuteranno l’Italia*, *Corriere della Sera*, 3 settembre 2010, [http://archiviostorico.corriere.it/2010/settembre/03/Federalismo\\_sussidiarieta\\_ben\\_combinati\\_aiuteranno\\_co\\_9\\_100903071.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/2010/settembre/03/Federalismo_sussidiarieta_ben_combinati_aiuteranno_co_9_100903071.shtml)).

La combinazione tra sviluppo e unità nazionale appena citata richiama l’annosa distanza tra Nord e Sud del Paese, che con l’avvento del federalismo può essere colmata oppure approfondita. A tal proposito, dalle pagine del *Sole 24 Ore*, che dedica ampio spazio al tema del federalismo fiscale<sup>2</sup>, Nicola Rossi auspica un cambiamento di rotta sulle politiche per il Sud, e scrive: «sulla carta, soprattutto per quanto riguarda il federalismo fiscale, l’inversione di rotta rispetto alle scelte degli ultimi decenni dovrebbe essere netta. La struttura di incentivi proposta alle classi dirigenti e alla società meridionale dovrebbe essere radicalmente innovata. Il principio di responsabilità affermato in maniera inequivoca. Ma il diavolo si cela, come sappiamo, nei dettagli, e le pieghe della normativa, forse anche troppo condivisa, che ha introdotto in Italia il federalismo fiscale sono talmente vaste e numerose da non consentire soverchie illusioni». In realtà il federalismo fiscale potrebbe diventare, secondo alcuni paradossalmente, una chance per il Mezzogiorno. Rossi spiega il suo punto di vista: «L’essenza del messaggio federalista richiederebbe, infatti, un percorso pressoché opposto: calcolo dei costi standard (standard e non, in qualche maniera surrettizia, storici) e individuazione dei livelli essenziali (essenziali e non, in qualche maniera furbesca, desiderabili) di assistenza, in modo tale da garantire comunque il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e la loro eventuale revisione in presenza di vincoli meno stringenti del previsto (evento improbabile ma non impossibile). Per dirla diversamente – e contrariamente all’opinione di molti – il federalismo fiscale è oggi una straordinaria opportunità per il Mezzogiorno. Anche rischiosa, certo, ma l’unica forse in grado di rovesciare i valori e le priorità che quarant’anni ininterrotti di sciagurate politiche meridionalistiche hanno imposto al Mezzogiorno. E l’unica, forse, in grado di riattivare meccanismi di selezione della classe dirigente e dunque restituire una voce al Mezzogiorno ormai afono» (N.

<sup>2</sup> Sul sito internet del quotidiano è presente una sezione interamente dedicata al tema e ben aggiornata: <http://www.ilsole24ore.com/dossier/notizie/2010/federalismo-fiscale/index.shtml>

Rossi, *Al Sud una chance federalista*, Il Sole 24 Ore, 14 luglio 2010, <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2010-07-14/chance-federalista-082550.shtml>).

Il rapporto tra federalismo e unità nazionale è il centro della riflessione che Giuliano Amato propone dalle pagine del Sole 24 Ore: «Un paese ad assetto federale è come un aeroporto, nel quale servizi diversi ricadono bensì nella responsabilità di operatori diversi, ma non per questo sono isole separate, al contrario ci si aspetta che funzionino come parti di un unico sistema. Intanto sono miriadi le attività che non conoscono i confini regionali e poi ci sono quelle che, pur svolgendosi entro tali confini, devono fare i conti con responsabilità istituzionali diverse». E prosegue: «ci vuole una cornice di unità che certo, in un assetto federale, non è quella dello stato centralista, con la sua catena gerarchica e la rigida distinzione fra livelli di comando e livelli di esecuzione. Ma alcune regole uniformi vanno stabilite per evitare che chi svolge una stessa attività in più regioni si trovi alle prese con procedure e requisiti diversi. Alcuni disegni comuni vanno immessi nelle reti, per dare loro la mappa delle connessioni necessarie. E il coordinamento operativo deve essere sempre assicurato» (G. Amato, *Federalismo inutile senza uno stato forte*, Il Sole 24 Ore, 14 novembre 2010, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-11-14/federalismo-stato-forte-140432.shtml?uuid=AYtfShjC>).

Che il federalismo fiscale e la sua attuazione saranno processi lenti, lo ricorda Luca Ricolfi dalle pagine della Stampa: «L'entrata a regime del federalismo è stata ripetutamente spostata avanti nel tempo, ed ora è prevista al 2019. È chiaro che, anche se il federalismo dovesse funzionare, per quell'epoca le imprese italiane saranno ormai fuori combattimento, stritolate dalla concorrenza internazionale. [...] In questa situazione si può anche capire che gli amministratori locali dei territori più efficienti vogliano partire prima. Partire prima, infatti, significa acquisire nuove competenze. Nuove competenze significa nuove risorse (soldi). E nuove risorse significa più potere. [...] Spiace dirlo, ma è troppo tardi. Se si voleva un federalismo funzionante bisognava occuparsene prima, quando la politica fece deragliare il treno del federalismo dalla legge della Lombardia alla Legge Calderoli. Bisognava combattere contro il continuo spostamento in avanti della sua entrata a regime. Bisognava pretendere «assaggi» di federalismo fin da subito». Ricolfi poi usa il verbo al tempo passato: «Un vero peccato, perché il federalismo non era una cattiva idea. E perché in molti ci abbiamo sperato. Però, a questo punto, credo sia più sano deporre ogni illusione. Il federalismo è un farmaco che, bene che vada, arriverà quando il paziente sarà morto da alcuni anni. Su questo Emma Marcegaglia ha ragione<sup>3</sup>. Ma il «federalismo a due velocità», o federalismo dei territori forti, non è la soluzione. Può dare più potere al ceto politico locale, ma non più ossigeno alle imprese che combattono per sopravvivere sui mercati. Se vuole più ossigeno, il mondo dei produttori farebbe meglio a chiederlo direttamente, senza tirare in ballo il federalismo. Perché di illusioni il federalismo ne ha già generate abbastanza» (L. Ricolfi, *Federalismo è già troppo tardi*, La Stampa, 24 novembre 2010, [http://www.lastampa.it/web/cmstp/tmp/Rubriche/editoriali/gEditoriali.asp?ID\\_blog=25&ID\\_articolo=8126](http://www.lastampa.it/web/cmstp/tmp/Rubriche/editoriali/gEditoriali.asp?ID_blog=25&ID_articolo=8126)).

Il 29 dicembre 2010 Innocenzo Cipolletta dalle pagine del Sole 24 Ore fa notare come «Il decreto del federalismo fiscale si è ridotto nell'identificazione dei cespiti che andranno a finanziare gli enti locali, ma la maggior parte di questi cespiti saranno sempre gestiti a livello nazionale. È così che il cittadino (o l'impresa) continuerà a pagare le sue tasse allo stato secondo leggi nazionali e poco gli importerà se proprio quei soldi o altri andranno a finanziare la regione o il comune. Per lui rimarrà il rapporto con lo stato, a meno di qualche addizionale marginale, che comunque verrà pagata assieme alla tassa nazionale e con essa finirà per confondersi. [...] Gli amministratori locali non saranno giudicati per le tasse che metteranno, ma solo per i servizi che daranno, esattamente com'è ora. D'altra parte, gli eletti locali potranno continuare a dire che hanno ricevuto pochi soldi dallo stato e non saranno giudicati elettoralmente per le loro deficienze. Tutto il contrario di quello che avrebbe dovuto portare un vero federalismo fiscale, dove le regioni e gli altri enti locali hanno

---

<sup>3</sup> Il riferimento è a un intervento della presidente di Confindustria perché l'attuazione del federalismo fiscale avvenga presto, per il bene delle molte imprese in difficoltà: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2010-11-22/marcegaglia-chiede-tempi-rapidi-135524.shtml>

libertà d'imposizione e di esazione fiscale su specifici cespiti di reddito, in modo che i cittadini possano confrontare quello che pagano come tasse con quello che ricevono come servizi. Un confronto che è la base democratica per decidere a chi dare il voto». Le ricadute sulla spesa pubblica e sulla qualità della democrazia non sono da sottovalutare: «Se in democrazia è la volontà del popolo quella che conta, allora gli elettori privilegeranno coloro che più spendono. C'è una sola condizione per fermarli. Che gli eletti siano responsabili e obbligati ad aumentare le tasse sugli elettori. Ma, come detto, questa possibilità è molto remota se non impossibile con quello che da noi viene chiamato “federalismo fiscale”, sicché ci aspettano anni di spesa pubblica fuori controllo se non fermeremo questo progetto federale». E conclude: «Occorre che le parole, anche nella politica, alla fine corrispondano ai fatti. Se si va avanti sulla strada fin qui disegnata, occorre essere onesti e parlare di un decentramento amministrativo. Se invece si vuole veramente il federalismo fiscale, allora bisognerà cambiare del tutto il progetto in Parlamento e dare una reale autonomia e capacità impositiva agli enti locali» (I. Cipolletta, *Una mano federa l'altra*, Il Sole 24 Ore, 29 dicembre 2010, [http://rassegna.camera.it/chiosco\\_new/pagweb/pdf/rad6E0B1.tmp.pdf](http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/pdf/rad6E0B1.tmp.pdf)).

Più recentemente Guido Gentili sul Sole 24 Ore ha riflettuto sulle conseguenze, e le prospettive, di una riforma che dovrebbe essere a “costo zero”, ma che rischia invece di essere assai costosa: «in prospettiva il federalismo fiscale (la “madre di tutte le riforme”, ha spiegato a ragione il ministro dell'Economia Giulio Tremonti) dovrà [...] permettere di razionalizzare e diminuire la spesa e abbassare la tassazione responsabilizzando per questa via gli amministratori locali e permettendo ai cittadini di verificare in piena trasparenza (e giudicare politicamente) il loro operato. Se questa è la prospettiva, il presente suggerisce, dati alla mano, cosa può significare un buon federalismo (chiaro, lineare e con una sua base competitiva) e cosa può voler dire un cattivo federalismo (pasticciato, opaco, più assistenziale che autenticamente solidale)». Il federalismo, nella sua attuazione, può essere osservato a partire dall'esperienza della città Roma: «Vedremo come finirà la partita nei prossimi giorni, ma questa sorta di “anticipo” del federalismo fiscale in salsa capitolina (inevitabile: più buchi uguale più tasse) mette in evidenza che, se non si vuole in qualche modo “tradire” spirito e norma della riforma federalista (alzando in definitiva la pressione fiscale sui cittadini) occorrerà prima di tutto razionalizzare, tagliare le spese (sanità, costi del personale e dell'organizzazione) e far leva sulle dismissioni del sempre portentoso capitalismo municipale. In modo da evitare di tassare di più magari a fronte di risultati più che deludenti dal lato dell'impiego delle risorse». La riflessione generale si fonda sul fatto che «il federalismo è materia che scotta anche se i suoi frutti daranno risultati non tra un mese o due ma nel corso degli anni. Per questo deve partire col piede giusto. Senza troppi sconti, come quelli che si vorrebbero sul principio del “fallimento politico” sanzionato per gli amministratori con i conti in rosso. E con i premi per chi al contrario ha mantenuto i conti in ordine» (G. Gentili, *Federalismo alla romana. Dal Palazzo in crisi esce la referendite*, Il Sole 24 Ore, 17 gennaio 2011, [www.ilssole24ore.com/art/notizie/2011-01-17/federalismo-romana-palazzo-crisi-195339.shtml?uuid=AaEsbf0C](http://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2011-01-17/federalismo-romana-palazzo-crisi-195339.shtml?uuid=AaEsbf0C)).

### *Alcune considerazioni finali*

Per concludere riportiamo l'esortazione del Presidente della Repubblica che ripetutamente ha ricordato il valore dell'unità della Repubblica, richiamo di grande attualità in questo anno nel quale ci accingiamo a festeggiare il 150 anni dell'unità dell'Italia.

Durante il tradizionale discorso di fine anno il Presidente della Repubblica ha sottolineato come «nelle nuove generazioni sia radicato il valore dell'unità nazionale, e insieme il valore dello Stato unitario come presidio irrinunciabile nell'era del mondo globale. Uno Stato, peraltro, in via di

ulteriore rinnovamento secondo un disegno di riforma già concretizzatosi nella legge sul federalismo fiscale. Sarà essenziale attuare quest'ultima in piena aderenza ai principi di "solidarietà e coesione sociale" cui è stata ancorata. Sarà essenziale operare su tutti i piani per sanare la storica ferita di quel divario tra Nord e Sud che si va facendo perfino più grave, mentre risulta obbiettivamente innegabile che una crescita più dinamica dell'economia e della società nazionale richiede uno sviluppo congiunto, basato sulla valorizzazione delle risorse disponibili in tutte le aree del paese (*Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano*, 31 dicembre 2010, <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=3&key=2052> ).

31 gennaio 2011