

I Lunghi tempi di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, quello che regola i rapporti tra i vari livelli dello stato, testimoniano l'alto grado di conflittualità che regna nel nostro paese attorno a uno dei temi più dibattuti nell'ultimo decennio, il federalismo.

E' stato solo dopo quasi dieci anni da quella riforma che lo scorso ventinove aprile il Senato ha approvato la prima legge attuativa di quel processo di riforma, e anche la più importante, trattandosi dello strumento legislativo che dovrà regolare la distribuzione delle finanze pubbliche nei prossimi anni, e cioè il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, conosciuta anche come riforma Calderoli, dal ministro che l'ha proposta anche se il testo varato riprende in buona parte la proposta di legge del governo Prodi e non quello della Lega, il partito del ministro, che risultava troppo spinta sul tema della territorialità al punto da risultare per molti impossibile da attuare.

Il testo attua l'art. 119 della Costituzione con lo scopo di assicurare "autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni rispettando i principi di solidarietà e di coesione sociale". Sui punti salienti della riforma e sui tanti interrogativi ancora aperti si è svolto a Bologna, sabato 16 maggio un convegno di studi organizzato dall'Istituto regionale di studi politici e sociali Alcide De Gasperi dal titolo "Federalismo fiscale, tra mito, idea e realtà" a cui hanno partecipato studiosi e politici locali e nazionali, tra cui l'ex segretario del Partito Popolare Pierluigi Castagnetti.

Mai come in Italia il tema è al centro del dibattito politico e culturale da anni, e ricopre un'importanza vitale tale da segnare il destino di partiti come la Lega, che del federalismo ha fatto la sua bandiera identitaria. Tanta importanza è dovuta all'assetto particolare del nostro paese, dalle differenze territoriali assai spiccate. Come ricorda la fondazione Zancan in un'editoriale

BOLOGNA: UN CONVEGNO SU UN TEMA ASSAI CINTROVERSO

FEDERALISMO TRA SOLIDARIETÀ E AUTONOMIA

LA RIFORMA SUL FEDERALISMO FISCALE È UN IMPORTANTE PASSO AVANTI NEL SENSO DI UNA PIÙ MODERNA ORGANIZZAZIONE DELLO STATO. MA I PUNTI IN SOSPESO SONO TANTI..

di qualche mese fa sulla sua rivista di studi, l'Italia è il paese che vede un reddito medio pro capite di 30 mila euro al Nord, di circa 18 mila euro al Sud, di una spesa media pro capite dei comuni in assistenza sociale di 137 euro in Emilia-Romagna, 113 in Piemonte, 104 in Toscana e di 30 in Puglia e Campania, e di solo 23 in Calabria: due Italie che mostrano una bipolarità, se è vero che a fronte di un'area in cui la spesa per servizi sociali supera largamente quella per trasferimenti, ve ne è un'altra in cui il rapporto è esattamente invertito. "La domanda che dobbiamo porci è questa: il passaggio dall'attuale federalismo di fatto a un federalismo di diritto favorirà il miglioramento del paese o formalizzerà l'attuale mosaico? La risposta rassicurante è che occorre un federalismo solidale, con un adeguato fondo perequativo nazionale, e livelli essenziali dei diritti civili e sociali che garantiscano l'eguaglianza di tutti i cittadini. Ma in cosa si concretizzerà il carattere solidaristico del federalismo, quanto le regioni più evolute siano disponibili a trasferire al fondo e come questo sarà gestito, quanto dovremo ancora aspettare per i livelli essenziali, nessuno osa dirlo".¹

Novità importanti ma di difficile attuazione

La riforma di qualche mese fa non fornisce a riguardo risposte esaustive, ma si limita a disegnare un sistema che, accanto ad alcuni principi di portata storica, che costituiscono il merito della riforma e che hanno fatto sì che conseguisse un consenso pressoché unanime e trasversale da parte di tutte le forze politiche, presenta molti punti in sospeso.

I principi generali, che i decreti legislativi dovranno realizzare, sono: l'autonomia e la responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo, l'attribuzione di risorse autonome a Regioni ed enti locali secondo i principi di territorialità, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, il superamento del criterio della spesa

storica.

Qui sta la principale innovazione della riforma, come ha evidenziato Andrea Morrone, docente di diritto costituzionale all'università di Bologna, superando un criterio divenuto oltre che ingiusto insostenibile, tale da impedire di rendere virtuoso il perverso circuito delle finanze pubbliche. Il finanziamento in base alla spesa storica è stato, infatti, un fenomeno che ha inquinato per decenni il sistema della finanza decentrata, premiando le gestioni inoculate. Tanto più si era speso l'anno precedente, tanto più si riceveva l'anno dopo, senza valutare eventuali sprechi o inefficienze. Tale criterio obsoleto sarà sostituito da quello più efficace ed egualitario dei costi standard, omogenei su tutto il territorio nazionale, e che verrà computato facendo riferimento alla regione in cui il rapporto tra entrate tributarie e servizi risulta migliore, la Lombardia.

A fronte di costi standard occorre che anche i servizi erogati dagli enti locali rispondano a una qualità che deve essere la stessa in tutte le regioni, i cosiddetti livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i "lep", che saranno finanziati con il gettito di tributi individuali in base al principio di correlazione tra il tributo stesso e il servizio erogato (v. riquadro).

Le regioni che non hanno raggiunto quei livelli minimi avranno risorse corrispondenti prese dal fondo di perequazione regionale, altra novità importante della legge che richiama le esperienze già presenti in altri paesi europei dove il federalismo fiscale è realtà da parecchio tempo, come la

Germania, i Paesi Bassi, la Francia. Lo strumento della perequazione, già presente nella proposta di legge del governo Prodi, è lo strumento che dovrebbe realizzare il principio della solidarietà tra i vari territori.

I problemi aperti, tuttavia, non sono di poca rilevanza. L'abbandono del criterio della spesa pubblica sarà graduale e potrà durare cinque anni dall'entrata in vigore della legge, per la cui attivazione tramite decreti attuativi sono previsti 24 mesi, che permetterà il permanere dei vecchi criteri ancora per molto tempo. Altro problema, ha fatto notare il docente bolognese, è la difficoltà a computare costi standard sull'intero territorio nazionale, dal momento che ci sono enti locali che non sono dotati nemmeno di un bilancio proprio.

Anche la selezione degli attori che dovranno essere protagonisti di questo procedimento rischia di essere difficoltoso, in una realtà nazionale che conta più di 8200 enti territoriali, fatto che necessita di una riorganizzazione del territorio che presenterà inevitabili conflittualità.

Inoltre il costo standard non è ben chiaro a cosa si riferisca, pur sapendo che dovrà rispondere a ciò che si può considerare necessario per il benessere della cittadinanza.

Verso un federalismo cooperativo?

Accanto a questo tipo di difficoltà "tecniche" ve ne è anche una politica non di poco conto, e cioè il fatto che questa legge, nonostante la sua importanza, non ha visto alcuna discussione nelle aule parlamentari. Come ha evidenziato l'onorevole

Walter Vitali, ex sindaco di Bologna ed esperto di enti locali, l'unica possibilità di discussione è stata nella commissione parlamentare istituita ad hoc, dove è stato possibile condurre una battaglia per potere limitare il concetto esasperato della territorialità delle imposte. Il mancato passaggio in parlamento, oltre a evidenziare la scarsa considerazione di questa sede che è espressione della volontà popolare da parte dell'attuale governo e del suo premier (mentre scriviamo le cronache dei quotidiani riportano la frase detta durante una conferenza stampa dal presidente del consiglio Silvio Berlusconi che ha definito il parlamento come un organo inutile), è preoccupante perché crea un precedente. La stessa attuazione della legge spetterà solo al governo, al ministro dell'economia e ai suoi collaboratori, ha denunciato il prof. Morrone.

Infine, altro punto dolente della riforma, è che non è previsto nessun rapporto tra questa legge e la legge finanziaria, principale strumento finanziario e vincolante di un paese, con il rischio che la riforma venga, in concreto, svuotata.

Ben diverso è il caso tedesco, come ha illustrato il prof. Andrea de Petris, dove tale rapporto esiste e dove il federalismo fiscale è già una realtà a regime e che è continuata a esistere nonostante le difficoltà della riunificazione. Strumenti come la compartecipazione tributaria e la perequazione funzionano bene al punto che i tributi che vanno a un solo ente locale sono il 29% mentre il restante 79% servono per realizzare più enti locali. I principali tributi come l'Irpeg,

l'Irpeg e l'Iva vanno per metà ai lander e per metà alla federazione, mentre grazie al sistema di perequazione, anche le differenze tra lander più ricchi e più poveri si è notevolmente ridotta. Ciò rende il modello tedesco un modello di federalismo cooperativo come quello che anche l'Italia vorrebbe creare.

Ma un'altra incognita rende il tutto più difficile da noi, e cioè, come ha fatto notare in conclusione l'on.le Castagnetti, la situazione meridionale, che ha definito "tragica" e che può rendere inattuabile da noi lo stesso tipo di procedimento. Ciò non deve certo far desistere dagli obiettivi preposti, ma rendere consapevoli di una strada che è solo all'inizio e che richiede un alto livello di coscienza civile.

Sabrina Magnani

¹ Giordano M. in "Federalismo di fatto o di diritto"? in *Studi Zancan, Politiche e servizi alle persone*, n. 4/2008.

I punti salienti della riforma

Autonomia impositiva. Finisce il sistema di finanza derivata, sulla base della spesa storica, e si passerà gradualmente all'autonomia impositiva ed al criterio dei costi standard: in luogo del finanziamento della spesa storica, che può consentire anche sprechi o inefficienze, si farà riferimento ai costi corrispondenti ad una media buona amministrazione (costi standard).

Effettiva autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali. Ci saranno tributi di cui le amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi. I tributi dovranno garantire flessibilità, manovrabilità e territorialità; le amministrazioni più efficienti, che sanno contenere i costi a parità di servizi, potranno così ridurre i propri tributi. Le Regioni disporranno, per il finanziamento delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni (in specie: sanità, istruzione, assistenza e trasporto pubblico locale), di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione tra il tipo di tributo ed il servizio erogato; di una aliquota o addizionale Irpef; della compartecipazione regionale all'Iva; di quote specifiche del fondo perequativo.

I comuni disporranno di tributi derivanti da tributi erariali. In particolare, per le funzioni fondamentali usufruiranno della compartecipazione e dell'addizionale all'Irpef. Disporranno anche di tributi di scopo legati ad esempio ai flussi turistici o alla mobilità urbana.

Perequazione. Nel quadro del superamento del criterio della spesa storica, si farà riferimento ai costi standard; sarà assicurata l'integrale perequazione per gli enti con minore capacità fiscale per abitante, per le spese riconducibili ai livelli essenziali, per le Regioni, ed alle funzioni fondamentali, per gli enti locali. Il fondo perequativo per i livelli essenziali delle prestazioni sarà alimentato, per le Regioni, dalla compartecipazione all'Iva; per le altre spese dall'addizionale regionale all'Irpef.

Città metropolitane. Sono previste specifiche disposizioni per le aree metropolitane, la cui autonomia di entrata e di spesa dovrà essere commisurata alla complessità delle più ampie funzioni. (SM)