

## Federalismo

### Una riforma tutta da ripensare

MICHELE DI SCHIENA\*

**P**er il nostro Paese è un momento difficile: il ministro Tremonti afferma che la crisi non è finita e che nubi minacciose si addensano sulla nostra economia, la Banca d'Italia diffonde dati allarmanti sulle stridenti disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza e sull'ampiezza dell'area delle povertà, l'Istat fa sapere che un giovane su tre non lavora

diali della speculazione internazionale. Una politica, quella della Lega, miope ed illusoria perché il federalismo, come finora delineato, non può in tempi brevi trovare attuazione e, se varato senza incisive correzioni, finirà per aggravare gli squilibri territoriali esponendo l'unità nazionale al pericolo di processi disgregativi.

La legge 5 maggio 2009 n. 42, recante la delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, come modificato dal centrosinistra con la riforma costituzionale del 2001 (di per sé invero non immune da difetti di organicità e di chiarezza), dà di tale norma una interpretazione attuativa che rischia di accentuare le disuguaglianze e di frantumare il

Paese ed è privo di reddito, si aggravano le difficoltà delle imprese con pesanti conseguenze sull'occupazione, si avvicina il tempo in cui migliaia di cassintegrati potrebbero restare senza alcun reddito, cresce il disagio sociale col rischio che possa sfociare in duri conflitti. E a fronte di questo scenario il "verbo" leghista continua a presentare come evento salvifico l'attuazione del federalismo fiscale minacciando il ricorso ad una consultazione elettorale che servirebbe solo ad aggravare i problemi ed esporrebbe i nostri titoli di Stato ai colpi mic-

Paese senza assicurare alcun miglioramento dell'efficienza economica del sistema. Tenuto conto del ruolo condizionante che la delegazione leghista svolge all'interno dell'Esecutivo, c'è da temere che il passaggio dai principi e dai criteri direttivi della legge delega alle specificazioni attuative dei decreti legislativi finisca per confermare e persino per aggravare scelte che andrebbero rivedute ed emendate. Ed al riguardo va ricordato che l'idea-guida della riforma è il principio della territorialità in forza del quale ogni Regione ha il diritto di gestire la ricchezza prodotta sul proprio territorio, sicché le Regioni dovranno provvedere a

finanziare autonomamente funzioni considerate "non essenziali" che tuttavia presentano un indubbio carattere di indispensabilità come nel caso della formazione professionale, dei servizi alle imprese e, in parte, dei trasporti. Un colpo quindi inferto alle Regioni meridionali che saranno costrette ad incrementare pesantemente la pressione fiscale ovvero, per evitare l'impopolarità di una tale scelta, a tagliare drasticamente servizi e interventi sociali.

Quanto poi al finanziamento delle funzioni relative ad alcuni vitali diritti civili e sociali (sanità, assistenza, istruzione), per le quali la Costituzione prevede la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni (Lep), vanno condivisi i rilievi di chi in dottrina giuridica rileva che per assicurare tali livelli si sta costruendo una sorta di sistema bicefalo caoticamente alimentato sia da fonti nazionali (compartecipazioni e riserve di aliquota), sia da fonti di prelievo regionale (addizionale regionale all'Irpef, compartecipazione regionale all'Iva e, in via transitoria, gettito dell'Irap) e anche dal ricorso a «quote specifiche del fondo perequativo». Una soluzione pasticciata che rischia di snaturare tale "fondo" la cui esclusiva finalità dovrebbe essere quella di favorire il superamento degli squilibri economici tra le Regioni e la progressiva affermazione del principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione, obiettivo questo ben diverso da quello di assicurare le "prestazioni essenziali". Né vanno poi sottovalutati i rilievi e le riserve sulla adeguatezza del "fondo perequativo" per la considerazione che la legge delega del 2009, nel delinearne il modello, ha fatto esclusivo riferimento alla «capacità fiscale per abitante» mentre avrebbe fatto meglio a contemperare siffatto criterio col fabbisogno effettivo di spesa ed altri coefficienti sociali di ponderazione. C'è infine da osservare



\* *Magistrato, presidente onorario aggiunto della Corte di Cassazione*

che la sostenibilità finanziaria del progetto non sarebbe certo a "costo zero" ma comporterebbe l'impiego di ingenti risorse per far fronte a spese che il nostro bilancio non può fronteggiare per le attuali disponibilità finanziarie, rese particolarmente precarie dalla perdurante crisi economica.

I fautori della riforma federalista come progettata si trovano quindi ad un bivio: o 'gattopardescamente' la attuano svuotandola di qualsiasi concreto contenuto veramente innovativo o la portano frettolosamente a conclusione per motivi elettorali assumendosi la responsabilità di mettere in moto meccanismi destinati ad aggravare le già difficili condizioni in cui versa il Paese. La scelta di rendere effettiva l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali è "cosa buona e giusta" ma va liberata dagli egoismi, dalle ambiguità e dalle incoerenze che la segnano in modo davvero preoccupante. Con buona pace dei dirigenti leghisti che vogliono un federalismo senza aggettivi dando prova della loro riluttanza ad accettare un federalismo equo e solidale, le forze politiche di maggioranza e di opposizione dovrebbero aprire una fase di riflessione e di confronto costruttivo con l'intento non certo di bloccare la riforma ma di metterla in sintonia con i principi fondamentali della nostra Costituzione. Così come, riparando a colpevoli ritardi, dovrebbero promuovere con un'adeguata informazione l'attiva partecipazione dei cittadini per la maggioranza dei quali il federalismo è tuttora un "oggetto misterioso", intelligibile solo ad una ristretta cerchia di politici e di tecnici. E quando si vuole varare una riforma di tanto rilievo per il futuro della comunità nazionale senza assicurare il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini, vuol dire che la crisi politica che stiamo vivendo è davvero grave e che sono in sofferenza le ragioni stesse della democrazia. ●

## FEDERALISMO FISCALE E COSTITUZIONE

Riflessione di Salvatore Tassinari, in occasione dell'incontro alla Comunità dell'Isolotto sul tema: "La riforma del titolo V della Costituzione. Il federalismo: tra localismo egoistico xenofobo e bisogno di prossimità" (21 novembre 2010)

L'esame della legge n. 42 del maggio 2009, con la quale il Parlamento ha delegato al governo l'attuazione del federalismo fiscale, prevede una autonomia tributaria delle Regioni che non appare vincolata all'obbligo di garantire effettivamente eguali diritti sociali e civili, quali sono previsti dall'art. 3 secondo comma della Costituzione. Ne risulta infatti una disparità di condizioni tra le Regioni più povere e quelle più ricche del Paese.

Il paradosso è che questa legge vorrebbe essere l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione riformulato con la riforma costituzionale del 2001. Di questo articolo, viceversa, si disattendono prescrizioni importanti, come quella che richiede che le funzioni pubbliche delle Regioni e degli enti locali siano finanziate integralmente.

La legge in questione prevede viceversa il finanziamento integrale solamente dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali dei cittadini. Ora, la determinazione dei livelli essenziali non equivale all'uguaglianza sostanziale dei cittadini. Essa consente che la tipologia e il livello qualitativo delle prestazioni sia destinato a variare da una Regione all'altra, da una Provincia all'altra, da un Comune all'altro. Ora prestazioni più alte, ora più modeste.

La legge sul federalismo fiscale prevede una distinzione tra le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli enti locali, secondo la quale quelle che non attengono ad assicurare il livello essenziale delle prestazioni sarebbero finanziate soltanto se le Regioni o gli enti locali siano in grado di farlo. Ma questo confligge, si diceva, con l'art. 119 che vuole il finanziamento integrale delle funzioni.

La disparità tra territorio e territorio apre alle Regioni svantaggiate tre ipotesi: a) soddisfazione solo dei meri livelli essenziali delle prestazioni (...), con la conseguenza di disattendere l'imperatività dell'art. 3 comma due della Costituzione; b) innalzamento della pressione fiscale regionale; c) affidamento ai privati, in base al principio della sussidiarietà orizzontale, della gestione dei servizi pubblici.

Delle discrepanze tra la legge attuativa del federalismo fiscale e la Costituzione non è senza responsabilità la riforma del titolo V della Carta attuata dal centro-sinistra nel 2001. Almeno su tre punti questa riforma ha aperto un varco al federalismo fiscale voluto dalla Lega: 1) l'art. 114 primo comma prevede la parità tra Regioni, Province, città metropolitane, Comuni e Stato. Lo Stato non è più sovraordinato e ne viene di conseguenza ridotto il ruolo. Questo confligge con l'articolo 5 della Carta e anche con l'articolo 3 e rappresenta, appunto, il segno dell'irrompere all'interno della Costituzione della logica, incompatibile con essa, della globalizzazione economica neo-liberista; 2) l'art. 117 punto m attribuisce allo Stato la determinazione dei livelli essenziali. Con questo si può intendere livelli minimi, al di sotto dei quali non si potrebbe andare. Cosa ben diversa, come si diceva, dall'uguaglianza sostanziale dei cittadini nel godimento dei diritti; 3) nell'art. 118 si stabilisce la sussidiarietà orizzontale che apre il varco a una tendenziale privatizzazione dei servizi, che significa una loro consegna al mercato, secondo quanto vuole la globalizzazione economica. ●

