

Un federalismo troppo contabile

In Italia si discute solo di distribuzione delle risorse, non di effettivo decentramento

FORMA DELLO STATO
 TRA STORIA E ATTUALITÀ

Dopo l'Unità, da Stefano Jacini a Luigi Sturzo si sono studiate numerose soluzioni legislative per attuare forme di autonomia

Nessun Paese applica in modo integrale le idee teorizzate da Cattaneo: tutti i Governi distribuiscono fondi di perequazione

di **Marco Vitale**

A Carlo Cattaneo farebbe orrore questo nostro miserabile dibattito sul federalismo, condotto in chiave economica, anzi in chiave contabile-fiscale. In realtà anche se Cattaneo, a mia conoscenza, non tratta mai espressamente il federalismo da un punto di vista specificamente ed esclusivamente economico e del federalismo fiscale, la sua concezione di federalismo sottintende anche una concezione economica e fiscale. Si tratta di una concezione molto semplice e lineare che è quella propria del federalismo, per così dire, allo stato puro. Salvo le grandi funzioni che vengono conferite allo Stato federale (difesa, moneta, commercio internazionale, politica estera), tutte le altre attività vengono svolte e finanziate direttamente dai governi locali. Ogni governo locale realizza un certo livello di servizi ed il suo costo viene a gravare, con le imposte locali, sui cittadini che hanno così la possibilità di partecipare all'amministrazione e alla politica locale e di giudicarla. Questa impostazione presuppone l'accettazione di possibili disuguaglianze nei vari territori. Nella pratica i principali Stati federali non applicano il federalismo ed il federalismo fiscale nella loro forma pura, che Cattaneo sosteneva. In tutti i casi rilevanti (a partire dagli Usa sino alla Germania, l'Australia, il Canada) il governo federale distribuisce rilevanti fondi ai territori più de-

I PUNTI FONDAMENTALI

La nuova struttura istituzionale è uno strumento per unire e garantire libertà civili; il nucleo fondante sono i Comuni ma c'è il pericolo di cadere nel localismo

boli per assicurare almeno un minimo livello di uguaglianza dei cittadini a prescindere dalla loro residenza attuando le cosiddette politiche di perequazione.

Due punti però sono certi:

a) Il federalismo è una concezione politico-democratica-istituzionale che non va confusa con il roboante e ingannevole concetto di federalismo fiscale;

b) Non si può neppure parlare di federa-

lismo fiscale quando gli enti locali non hanno significative entrate proprie (come è in Italia anche con la nuova legge in discussione) o quando significative voci di spesa sono sostanzialmente governate dal centro (come è in Italia per la di gran lunga più rilevante voce di spesa delle regioni e cioè la spesa sanitaria).

Quello che stiamo facendo noi, in modo così tormentato, confuso e roboante, non può essere chiamato né federalismo né federalismo fiscale. È solo una mediocre discussione di basso livello scientifico e politico sulla distribuzione tra entrate centrali e locali, come ce ne sono state tante nei 148 anni di unità nazionale, come ha spiegato Piero Giarda in una magnifica lezione tenuta il 2 marzo all'Università Cattolica. Giarda ha ricordato che probabilmente il massimo grado di federalismo fiscale è stato da noi raggiunto sotto il regime fascista, con il Testo Unico della Finanza locale del 1931, che ha posto le entrate fiscali locali e segnatamente comunali su una solida base di autonomia, con l'imposta di famiglia, le imposte di consumo, le sovraimposte sui redditi fondiari e sul reddito generale. Il centralismo fiscale assoluto è stato, invece, raggiunto nel corso degli anni 70 con la riforma Visentini e con i decreti Stammati del 1977 che hanno abolito totalmente ogni autonomia fiscale locale. Giarda ha gentilmente intitolato la sua rigorosa lezione: «La favola del federalismo fiscale». Io che sono più rude, anche dopo averlo ascoltato, l'avrei chiamata: «L'imbroglione o la farsa del federalismo fiscale». Sarei tentato di chiamarlo in termini anche più duri ricordando che gli attuali "federalisti" hanno eliminato l'unica imposta locale logica e naturale che era l'Ici.

Ma ritorniamo a Cattaneo. Fino all'ultimo, pur profondamente deluso e amareggiato, Cattaneo non desistette mai dal promuovere la sua visione civile e democratica e la sua richiesta di larghe forme di autonomia e decentramento. Così nelle ultime lettere ai "liberi elettori" del 1867 e 1868 che mettevano in luce lo scollamento tra il paese reale e la struttura centralistica ed estranea del nuovo Stato.

Con la morte di Cattaneo a Castagnola nella notte tra il 5 e 6 febbraio 1869 (140 anni fa) la sua voce non si spense. La consapevolezza che la soluzione centralistica era una forzatura per un Paese così diversificato come l'Italia era presente a molti e appena pas-

sata la fase acuta dell'avvio del nuovo Stato si ricominciò a parlare di autonomia e decentramento. Già nel 1866 era stata presentata: in Parlamento una proposta di legge in chiave autonomista e di decentramento; nel 1868 Stefano Jacini aveva pubblicato il più importante progetto regionalista della storia dello Stato liberale (*La riforma dello Stato e il problema regionale*); nel settembre 1870 Jacini stesso e Panza di San Martino indicano a Firenze un grande incontro di uomini della Destra e della Sinistra favorevoli al decentramento. «L'Italia - afferma il programma finale - ha bisogno di una modificazione del suo organismo governativo nel senso di attuare il massimo possibile del decentramento dei pubblici affari che sia compatibile coll'unità politica dello Stato... Al Governo Centrale i grandi interessi comuni, a tutta la nazione e ai partiti politici rappresentati nel Parlamento nazionale la lotta intorno a questi, e agli interessi locali invece maggiori possibilità di essere liberamente e con grande cognizione di causa amministrati da coloro cui direttamente li riguardano».

L'elemento di maggiore novità in questa concezione era quello dello Stato come associazione di associazioni, una concezione tipicamente cattaneana. A partire dal 1878 furono i seguaci di Cattaneo riuniti nella rivista «Repubblica» (diretta da Alberto Mario e voluta da Arcangelo Ghisleri, rivista dichiaratamente federalista (tanto che doveva prendere il nome di «Il Cattaneo») a tenere desta l'idea federalista che il grosso della Sinistra al governo aveva totalmente abbandonato per schierarsi a favore del nuovo ordine «regio e unitario». La rivista si pose come raccordo tra la generazione federalista di Cattaneo, Ferrari, Macchi, Mario e Gabriele Rosa e le nuove generazioni repubblicane e socialiste che si collocarono in una posizione di opposizione allo Stato monarchico, unitario, accentratore.

Cattaneo continua a parlare, sul tema delle autonomie, in Arcangelo Ghisleri (con il suo *Circolo Cattaneo di Cremona*, 1879), in Napoleone Colajanni (*Questione sociale e libertà*, 1879 e *Istituzioni municipali*, 1882), in Aurelio Saffi (*Lezioni d'oltre Atlantico*, 1902), nello stesso Minghetti (I

partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione, 1881), nell'Associazione Costituzionale e nel Circolo popolare di Milano (1888), nell'azione del tecnologo e parlamentare milanese Giuseppe Colombo (eletto nel 1886 e protagonista di una lunga stagione, il giovane deputato milanese si rifaceva ad entrambi i filoni della tradizione regionalistica italiana: quello liberal-moderato dei Minghetti e Farini e quello repubblicano federalista di Cattaneo e Ferrari e combatté il giacobinismo di Crispi che faceva dell'Italia «una delle nazioni più burocratiche del mondo»), in Treves di «Critica Sociale» e nei movimenti socialisti soprattutto milanesi di fine secolo che, come Cattaneo, legavano il tema dell'autonomia locale alla «lotta per la libertà»; nella ricca schiera degli studiosi della questione meridionale (da Renta a Nicefaro, al socialista Ettore Ciccotti che indicava per il Mezzogiorno la soluzione federalista secondo il modello svizzero in: *Attraverso la Svizzera*, 1899) a Maffeo Pantaleoni, a Nitti e soprattutto a Salvemini che si rifà espressamente a Cattaneo la cui conoscenza approfondita fece quando fu insegnante di storia in un liceo di Lodi (1898-99) e che riesce a fondere, in forma originale, il meridionalismo radicale di Nitti, il liberalismo di Antonio De Viti De Marco e il federalismo di Cattaneo), nel grande municipalismo di Sturzo che si definiva

«unitario ma federalista impenitente» e che come Cattaneo legava strettamente le autonomie locali e soprattutto comunali al principio di libertà; nell'opera immensa di Luigi Einaudi svolta, sempre con coerenza, nell'arco di oltre 50 anni; nei movimenti social-liberali come Giustizia e Libertà nell'ambito della quale Rosselli, nel 1934, dice parole che potrebbero tranquillamente essere firmate da Cattaneo: «Vi è un mostro nel mondo moderno - lo Stato - che sta divorando la società... Questo Stato bisogna abatterlo... la rivoluzione italiana, se non vorrà degenerare in una nuova statolatria, in più feroce barbarie, dovrà sulle macerie dello Stato fascista e capitalista, far risorgere la società, federazione di associazioni quanto più libere e varie possibili. Avremo bisogno anche domani di una amministrazione centrale di un governo ma così l'una come l'altra saranno agli ordini della società e non viceversa. L'uomo è il fine. Non lo Stato».

Sono parole non dissimili nella sostanza a quelle che il grande settantenne Konrad Adenauer pronunciò nel marzo 1946 all'Università di Colonia ergendosi (in quello che fu giustamente definito da James Price Johnson «uno dei più importanti discorsi nel mondo del dopoguerra»).

ra, quello che segnò il vero inizio della nuova politica della Germania e dell'Europa occidentale»), contro il mito dello Stato nazione e contro il giacobinismo-centralista della sinistra marxista. Disse Adenauer: «Siamo prima persone, cittadini, europei e poi tedeschi, mai più lo Stato-nazione; mai più lo Stato-etico. Vogliamo una Germania federale per un'Europa fe-

derale». Dunque non è vero che Cattaneo è una voce isolata. Cattaneo rappresenta un anello importante di una grande tradizione nella quale si ritrovano il grande liberalismo, il miglior socialismo non marxista, la grande tradizione cattolico-liberale. Una lunga catena che, volendo possiamo, nella nostra epoca, far nascere dai Federalisti e che non è mai finita, essendo sempre a rischio, come lo è oggi, minacciata in forma sempre più intensa dai portatori di una visione che vede la rinascita di neostatalismi e neototalitarismi, sia pur nascherati.

Questo excursus storico agevola le conclusioni sui temi che a me sembrano più importanti e più attuali del federalismo di Cattaneo. Penso che i temi principali siano i seguenti cinque:

① Il federalismo è uno strumento per unire non per dividere, per la pace non per la guerra, per facilitare la tenuta e

la ricostruzione del tessuto sociale non per inserire nello stesso nuove lacerazioni.

② Il federalismo non è solo un meccanismo istituzionale ma è soprattutto uno strumento per la garanzia delle libertà civili e politiche. È la fede nella libertà, nella responsabilità individuale, nell'autonomia che anima il federalismo. La meta per Cattaneo non è il federalismo in se ma la maggior libertà possibile, civile, economica, politica ed il federalismo è la formula che meglio aiuta a perseguire questo obiettivo.

③ Il nucleo fondante del federalismo sono i comuni, la particella prima del tessuto sociale e democratico. «I comuni sono la nazione: sono la nazione nel più intimo asilo della sua libertà»; il Comune «è uno Stato elementare, permanente e indissolubile». «Chi in Italia prescinde da questo amore delle patrie singolari, seminerà sempre nell'arena». È proprio grazie alla ricchezza ed alla molteplicità delle sue città che «l'Italia è storicamente e fisicamente federale».

④ Il diritto federale è diritto dei popoli. «L'unità senza libertà» è un falso indirizzo. E «dietro questi falsi indirizzi si svia la libertà, dietro le visioni della grandezza, della gloria, del primato si oblia il diritto». È necessario che ogni popolo «tenga le mani sulla sua libertà». «No, qua-

lunque sia la comunanza dei pensieri e dei sentimenti che una lingua propaga tra le famiglie e le comuni, un parlamento adunato in Londra non farà mai contenta Genova: le leggi discusse in Napoli non riusciranno mai la giacente Sicilia, né una maggioranza piemontese si crederà in debito mai di pensar notte e giorno a trasformar la Sardegna, o potrà rendere tollerabili tutti i suoi provvedimenti in Venezia o in Milano. Ogni popolo può avere molti interessi che può trattare egli solo, perché egli solo li sente, perché egli solo li intende. E v'è inoltre in ogni popolo anche la coscienza del suo essere, anche la superbia di suo nome, anche la gelosia dell'avita sua terra. Di là il diritto federale, ossia il diritto dei popoli; il quale debba avere il suo luogo, accanto al diritto della nazione, accanto al diritto dell'umanità».

⑤ Federalismo non vuol dire gretto localismo. Vuol dire farsi animatori dell'«alacre sviluppo della vita locale» basato su una «soda libertà», ma tutto ciò per essere soggetti attivi solidamente piantati nel proprio territorio ma proiettati in uno spazio culturale, civile e politico generale, perché il federalismo unisce e non separa.

Il pioniere: tutte le funzioni in periferia



Carlo Cattaneo

1801-1869

Patriota e filosofo, padre del federalismo su modello confederale

Per Cattaneo, salvo le grandi funzioni - difesa, moneta, commercio internazionale e politica estera - attribuite allo Stato, tutte le altre attività devono essere svolte e finanziate direttamente dai governi locali: il costo viene sostenuto dai cittadini con le imposte locali.

L'integrazione con il meridionalismo



Gaetano Salvemini

1873-1957

Politico e filosofo, antifascista e teorico del meridionalismo

Fece la conoscenza del pensiero di Cattaneo mentre insegnava al liceo di Lodi negli anni 1898-1899. Riuscì a fondere, in forma originale, il meridionalismo di Francesco Nitti, il liberalismo di Antonio De Viti De Marco e il federalismo di Cattaneo.

Il municipalismo delle libertà



Luigi
Sturzo

1871-1959

Politico e teorico
del municipalismo,
fondatore della Dc

Il sacerdote e politico siciliano si definiva «unitario ma federalista impenitente». Teorico del municipalismo, come Carlo Cattaneo legava strettamente le autonomie locali, e soprattutto comunali, al principio di libertà.

La cesura degli anni 70



Bruno
Visentini

1914-1995

Politico e giurista,
autore della riforma
tributaria del 1974

Le basi dell'autonomia fiscale locale sono state poste dal Testo Unico del 1931. Il più alto grado di centralismo fiscale è stato raggiunto negli anni 70 con la riforma Visentini e i decreti Stammati del 1977.

Il coinvolgimento dell'Europa



Konrad
Adenauer

1876-1967

Cancelliere tedesco
dal 1949 al 1963
tra i padri della Ue

A Colonia, nel 1946, pronunciò uno storico discorso che diventò subito il suo manifesto politico: «Siamo prima persone, cittadini, europei e poi tedeschi. Mai più lo Stato-nazione, mai più lo Stato-etico. Vogliamo una Germania federale per un'Europa federale».

In Parlamento. Il testo licenziato dal Senato è stato ampiamente emendato in commissione

Alla Camera si riparte dalle modifiche bipartisan

Eugenio Bruno

ROMA

Di 27 articoli, nel frattempo divenuti 29, uno solo è rimasto immutato: il 10, quello sui compiti trasferiti alle Regioni. Basta forse questo dato a riassumere le modifiche che il federalismo fiscale ha subito in commissione alla Camera rispetto alla versione uscita dal Senato il 22 gennaio scorso. Fatta eccezione per abbandono della spesa storica, tributi degli enti locali e prerogative dei territori speciali, l'opera di riscrittura bipartisan ha investito tutti i pilastri della riforma: dalle funzioni fondamentali alle risorse; dalla perequazione alla commissione bicamerale; dalle Città metropolitane a Roma capitale.

Nel ripercorrere le novità introdotte a Montecitorio conviene partire dal "chi fa che cosa". Prima di tutto le Regioni. Le spese essenziali, e quindi da finanziare e perequare al 100% sulla base di costi standard e (new entry) obiettivi di servizio, restano quelle collegate ai livelli essenziali delle prestazioni (Lep). Con una doppia novità:

così come quelli di assistenza vanno determinate per legge (e quindi dal Parlamento anziché per decreto legislativo (leggesi Governo); vi rientrano certamente sanità, assistenza e funzioni amministrative collegate all'istruzione senza alcun riferimento al diritto allo studio. Non solo, ma il Ddl ora equipara i Lep ai compiti amministrativi collegati alle funzioni di competenza statale.

Ancora a metà del guado il trasporto locale che, sebbene scompaia il riferimento a livello minimo di servizio da garantire su tutto il territorio nazionale, si vede perequare al 100% solo le spese in conto capitale. Sempre sulla perequazione, spiccano altre due variazioni. Da un lato, l'attribuzione dei fondi per gli enti locali alla fiscalità generale, in modo che i governatori non possano incidere più di tanto sui finanziamenti agli enti locali; dall'altro, la salvaguardia del fondo perequativo da 1,5 miliardi previsto dalla legge 549/95 e che anche lo Svimez aveva suggerito di non toccare.

Un scelta da interpretare come un segnale di attenzione per il Sud al pari della messa a punto del patto di convergenza e delle risorse per le aree sottoutilizzate.

Passando alle risorse rimane la cancellazione dei trasferimenti statali, a meno che non servano a pagare le rate di ammortamento dei mutui contratti dai vari livelli di governo. Cambia invece la finanza regionale. Viene confermata, seppure pro tempore, l'Irap laddove scompare l'aliquota riservata "alla spagnola", che significava una quota dell'imponibile Irpef uguale per tutte le autonomie con annessa manovrabilità entro il tetto statale. Al suo posto arriva un mix di compartecipazioni (in primis sull'Iva) e addizionali. Ed è forse questa la vittoria più corposa conseguita dal Pd che aveva spesso tuonato contro la «balcanizzazione» dell'Irpef.

I democratici si dicono soddisfatti anche per il rafforzamento della bicamerale di 15

deputati e altrettanti senatori che esaminerà i Dlgs di attuazione e le relative relazioni tecniche, il primo dei quali (contenente le regole sull'armonizzazione dei bilanci pub-

blici e gli agognati "numeri" sull'impatto della riforma) deve arrivare entro 12 mesi e gli altri entro 24. Sul punto viene adesso stabilito che il presidente sia nominato dai vertici delle Camere e che l'Esecutivo, se sceglie di non uniformarsi al parere ottenuto, deve poi presentare una relazione in assemblea. Quanto ai costi della commissione, come sollecitato dal servizio bilancio di Montecitorio, viene chiarito che graveranno sui bilanci dei due rami del Parlamento.

A sorpresa spunta la decima città metropolitana: Reggio Calabria che si aggiunge a Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli. Portandosi dietro l'aggiornamento dei quorum previsti per la loro costituzione. Non serve più il 50% sia dei Comuni (o Province) sia della popolazione interessati, bensì, rispettivamente, il 20 e il 60 per cento. Fa eccezione Roma capitale che necessita dell'accordo tra Comune e Provincia.

Un accenno, infine, ai due nuovi articoli. Il primo (13 bis) si limita a stabilire che le eventuali funzioni aggiuntive delle Regioni dovranno essere accompagnate dall'indicazione dei mezzi con farvi fronte. Il secondo (24 bis) mette nero su bianco che, in tema di lotta all'evasione, le banche dati vanno integrate e tutti gli enti che collaborano premiati.