

QUALE MODELLO DI FEDERALISMO PER L'ITALIA?

di **FABIO G. ANGELINI**

Condirettore Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Le diverse forme “federalistiche” di distribuzione dei poteri; 3. Federalismo e Stato liberale; 4. Federalismo e Stato sociale; 5. La riorganizzazione in senso federale dello Stato Italiano: dal decentramento al federalismo fiscale; 6. Contenimento del potere politico e sussidiarietà orizzontale: la ricetta federale per l'Italia.

1. Introduzione

Erano i primi anni '90 quando la Lega Nord, sia pure a livello di *slogan* propagandistici e senza alcun progetto organico di riforma costituzionale, ebbe il merito di introdurre per la prima volta nell'arena politica il tema del federalismo fino a farne la propria bandiera politica.

Il periodo era caratterizzato da una generale sfiducia verso quel sistema politico-partitico che, per oltre quarant'anni, aveva assicurato all'Italia, seppur con alti e bassi, sviluppo e benessere. Nasceva, infatti, la seconda Repubblica dove il federalismo divenne ben presto un cavallo di battaglia politico di tutti gli schieramenti, di destra e di sinistra.

Fu così che, dopo le leggi Bassanini con le quali si realizzò un'ampia opera decentramento amministrativo a costituzione invariata, il centro-sinistra approvò nel 2001 la contestata e, per certi versi pasticciata, riforma del Titolo V della Costituzione che ha rivoluzionato l'assetto di poteri del nostro Paese attribuendo la competenza legislativa residuale alle regioni ed introducendo i principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà, nella sua declinazione verticale ed orizzontale, quale criterio guida per il riparto delle funzioni amministrative.

Dopo la bocciatura referendaria della riforma costituzionale proposta dal centro-destra, nel dibattito politico si è tornati nuovamente a parlare di federalismo, specie di quello fiscale, considerato da molti l'ingrediente (magico) capace di risolvere i problemi di inefficienza ed inefficacia che l'assetto istituzionale delineato nel nuovo Titolo V della Costituzione non ha mancato di evidenziare nel corso degli ultimi anni.

Così, mentre il centro-sinistra pare intenzionato a proporre alle Camere il disegno di legge sul federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 Cost., la Lega ha rispolverato il suo classico repertorio (si sprecano in questi giorni gli spot elettorali “Roma ladrona”, “sciopero fiscale”, “sciopero del lotto” e così via dicendo), il “celodurismo” legista degli anni '90.

In un simile contesto, non si può però fare a meno di notare la superficialità con cui spesso un tema delicato come questo è affrontato dalla politica e dalle istituzioni. Ciò che spaventa è, anche in questo campo, l'irresponsabilità e con cui i partiti strumentalizzano a fini elettorali il tema del federalismo e del federalismo fiscale.

Al contrario, parlando di riforme federali e di ricette per l'Italia, è quantomai opportuno ripartire dalle nozioni base di tale forma di divisione dei poteri e, soprattutto, dall'analisi delle sue origini storiche ed ideologiche, della sua evoluzione nel corso dei secoli e delle sue diverse forme.

È questa la preoccupazione che anima il presente *focus paper* in cui, dopo una breve analisi dei processi federali e dei pregi e difetti delle forme di federalismo “liberale” e “sociale”, si tenterà di analizzare il caso Italiano delineando una ricetta federale per l'Italia in cui le esigenze di sviluppo economico e di coesione e tutela sociale possano trovare eguale soddisfazione grazie al riconoscimento di maggiori ambiti di libertà e di azione alla società civile e ai corpi intermedi attraverso l'introduzione di strumenti capaci di scoraggiare un eccessivo interventismo pubblico e la concreta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Un federalismo, cioè, che da un lato permetta ai poteri pubblici di intervenire con maggiore efficacia, efficienza e controllo da parte dei cittadini di quanto non faccia uno Stato centralizzato, burocratico ed oppressivo e, dall'altro, affidi ai meccanismi decisionali pubblici soltanto quelle decisioni inerenti la tutela degli interessi collettivi non realizzabile attraverso la libera azione dei privati, le libere scelte dei singoli, delle famiglie, delle associazioni, delle imprese.

2. Le diverse forme “federalistiche” di distribuzione dei poteri

La tendenza ad organizzare gli ordinamenti politico-giuridici attraverso una ripartizione dei poteri di comando tipici dello Stato tra enti politici distinti¹ è abbastanza diffusa nella storia moderna. Tale forma di organizzazione “federalistica” degli Stati, intesa da alcuni come essenziale per la realizzazione del buon governo delle società complesse, da altri, come l’unica soluzione per assicurare la pacifica convivenza tra i popoli, nasce ufficialmente nel XVIII secolo, parallelamente alla figura dello Stato unitario, intorno a due presupposti: l’avvento della figura moderna di Stato e, soprattutto, il riconoscimento dell’individuo con le sue libertà e i suoi diritti fondamentali come valore centrale dell’ordinamento.

Proprio l’esigenza di tutelare le libertà fondamentali e i diritti dell’individuo da qualsiasi forma di ingerenza dello Stato unitario, dando così vita ad una società civile composta da individui liberi ed eguali, rappresenta in definitiva la principale giustificazione ideologica dell’organizzazione federale degli ordinamenti politico-giuridici.

Infatti, anche quando l’esigenza di divisione del potere politico è dettata da esigenze diverse quali, ad esempio, l’eliminazione di conflitti militari, il raggiungimento ed il mantenimento dell’unione tra comunità diverse al fine di generare ricchezza e benessere, la necessità di decentrare le decisioni politico-amministrative per una migliore cura degli interessi pubblici, la spinta federalistica risulta pur sempre collegata alla pretesa difesa della libertà e dei diritti fondamentali degli individui.

In tal senso, la divisione dei poteri tra più enti o la loro limitazione a favore di autorità terze risulta non solo necessaria, ma voluta in funzione della miglior tutela di attese e di pretese dell’individuo, sconosciute nell’età premoderna², e variamente riconducibili alla pretesa di realizzare un’ideale di società civile libera ed eguale.

Le forme federalistiche di distribuzione dei poteri mutano però profondamente, sia in termini di contenuto che di ruolo attribuito alle istituzioni, a seconda del contesto in cui si inseriscono e cioè, del modello di Stato (liberale o sociale) in cui si sviluppano. Sono principalmente quattro i sistemi di distribuzione “federalistica” dei poteri che ritroviamo sia negli ordinamenti liberali che in quelli sociali³.

¹ Come rileva G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1992, p. 274 “un apparato di governo centrale e una pluralità di apparati di governo periferici, l’uno e gli altri sovrapposti allo strato delle semplici autorità amministrative municipali o locali”.

² Così G. BOGNETTI, *Federalismo*, cit., p. 276.

³ Con riguardo ai sistemi costituzionali c.d. di democrazia sociale, le forme federalistiche utilizzate sono principalmente quella dello Stato federale e dello Stato regionale.

- *L'unione confederale di stati*, caratterizzata dal conferimento di un numero limitato di poteri ad un'autorità politica centrale (per la cura di interessi comuni particolari come la difesa, la politica estera e l'economia) e dal fatto che le decisioni di quest'ultima vincolano gli stati membri.
- *L'organizzazione sovranazionale di stati*, caratterizzata dall'attribuzione all'autorità centrale di poteri principalmente in campo economico e sociale e da una maggiore robustezza ed articolazione burocratica di quest'ultima rispetto all'unione confederale di stati.
- *Lo Stato federale*, in cui l'autorità centrale ha le dimensioni di uno Stato-apparato (le sono proprie le funzioni legislative, giudiziarie ed amministrative) ed un maggior numero di poteri tra cui la possibilità di imporre tributi, norme e comandi direttamente vincolanti la generalità dei cittadini.
- *Lo Stato regionale*, caratterizzato dal fatto che non sono enucleati i poteri dell'autorità centrale bensì quelli delle regioni che risultano limitati a particolari materie e tutelati e garantiti da un sistema costituzionale "rigido".

3. Il federalismo "liberale"

La figura dello Stato federale in senso proprio e stretto è senza dubbio opera del pensiero liberale e, in particolare, della Costituzione americana del 1787.

In epoca liberale, infatti, la divisione federalistica del potere politico era vista come lo strumento necessario ad assicurare la concreta realizzazione dell'idea tipicamente liberale di separazione tra Stato e società civile. Il sistema federale era perciò visto non come uno strumento maggiormente efficace ed efficiente di intervento dello Stato nella società bensì, al contrario, come il mezzo attraverso cui garantire a quest'ultima, intesa quale insieme di individui titolari di ampie ed inviolabili sfere di libertà, l'immunità nei confronti dell'ingerenza e delle interferenze del potere pubblico che, specie in campo economico, potevano intralciare il libero, utile spiegarsi dell'iniziativa privata individuale.

In altri termini, il federalismo "liberale" risulta essere, in linea con l'idea fondante del costituzionalismo liberale della separazione della società dallo Stato-apparato, uno strumento di contenimento del potere politico complessivo. Un simile ideale è ben esposto

Tocqueville⁴ il quale rileva come “la libertà è in pericolo il giorno in cui questo potere (politico) non trova più avanti a sé nessun ostacolo che possa rallentare la sua marcia e dargli, così, agio di moderarsi da sé [...]. Quando vedo accordare il diritto e la facoltà di fare tutto a una qualsiasi potenza, si chiami popolo o Re, democrazia o aristocrazia, sia che lo eserciti in una monarchia o in una repubblica, io affermo che là è il germe della tirannide, e cerco di andare a vivere sotto altre leggi”.

L'effetto complessivo del riparto di poteri realizzato dai sistemi federali in contesti liberali fu, perciò, il formarsi di una forte ed indiretta garanzia⁵ per l'autonomia della società e dei singoli individui specie in campo economico e sociale.

L'esempio più compiuto e perfetto di Stato federale e di separazione tra Stato e società è sicuramente offerto dall'America liberale. In essa, è possibile notare come, nonostante l'attribuzione ai singoli Stati membri di poteri più o meno ampi in materia economica e sociale, questi erano fortemente scoraggiati dall'intervenire attraverso l'adozione di regole capaci di porre un freno alla vitalità della società civile ed aggravare l'esercizio delle attività produttive per il timore concreto che esse defluissero in territori considerati più attrattivi. Quanto invece all'autorità centrale, nell'America liberale essa aveva competenze di intervento limitato e si dedicava piuttosto a tutelare ed esaltare il ruolo di una società civile che liberamente produceva e distribuiva ricchezza su tutto il territorio nazionale attraverso la tutela degli istituti della proprietà privata dei mezzi di produzione, della libertà di iniziativa economica, della libertà di lavoro e della libertà contrattuale.

In estrema sintesi e pur con ampi margini di approssimazione, è possibile rilevare come nei sistemi federali operanti in contesti liberali, la tutela dell'autonomia della società civile e dell'individuo e, quindi, il contenimento del potere politico, si realizzi attraverso due elementi fondamentali:

1. una divisione orizzontale e verticale dei poteri particolarmente idonea a rallentare i processi decisionali pubblici (*sussidiarietà verticale ed orizzontale*);
2. un sistema di “concorrenza” effettiva tra gli Stati membri capace di scoraggiare l'eccessivo esercizio dei poteri in materia economica e sociale (*concorrenza tra gli ordinamenti politico-giuridici degli Stati membri*).

⁴ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie in Amérique*, in *Ceuvres Complètes*, I, Paris, Gallimard, 1961; trad. it., *La democrazia in America*, in *Scritti politici*, II, N. Matteucci (a cura di), Torino, 1968, p. 299.

⁵ Si tratta di una garanzia sia nei confronti dell'intervento diretto del pubblico potere sia da eccessive forme di controllo sull'attività posta in essere dai privati.

Tutto ciò a vantaggio della libertà di azione dei singoli individui, dei corpi intermedi e, in generale, della società civile.

4. Federalismo e Stato sociale

Nel ventesimo secolo il modello costituzionale “liberale” e la correlata idea di separazione tra società e Stato-apparato, è stato superato dal modello costituzionale “sociale” e dall’idea di “parziale compartecipazione” tra Stato e società.

In questo periodo, l’intervento dello Stato non è più visto come un’illegittima lesione della libertà dei singoli, bensì come auspicabile in quanto utile strumento per la realizzazione dell’ideale dell’uguaglianza sostanziale.

L’affermarsi del modello costituzionale “sociale” e l’emergente esigenza di una maggiore azione dello Stato nella società, ha prodotto profonde ripercussioni sulle forme di divisione federale dei poteri, sia dal punto di vista verticale che, a maggior ragione, orizzontale. Ne è derivato un modello federale, per così dire, “sociale” in cui allo Stato centrale sono affidati maggiori competenze in materia economica e sociale, tali da permettergli di governare l’economia assicurando sviluppo e garantendo i diritti sociali dei cittadini.

Pur non venendo meno la motivazione di fondo dell’ordinamento federale e, cioè, la difesa dei diritti fondamentali della persona, rispetto al modello “liberale”, in quello “sociale” muta profondamente la logica attraverso cui, concretamente, tale difesa si realizza.

Mentre nel federalismo di stampo liberale il valore essenziale, tutelato dall’ordinamento attraverso l’astensionismo statale, era la libertà del mercato, in quello “sociale” l’ampliamento del catalogo dei diritti richiedeva un forte intervento diretto dell’autorità centrale.

Per tale motivo, quest’ultimo si caratterizza per il suo essere “cooperativo” in ragione della necessità che gli enti periferici cooperino (sia sul piano legislativo sia su quello amministrativo) con l’autorità centrale al fine di porre in essere, complessivamente, un’efficace azione statale.

In tal modo, i medesimi meccanismi di rallentamento dell’azione dei pubblici poteri previsti nell’ordinamento liberale per assicurare la libertà di azione della società civile diventano, nel modello federale “sociale”, un preoccupante motivo di inefficienza. La tutela dei nuovi

diritti sociali, infatti, richiede necessariamente una capacità dei pubblici poteri di adattarsi continuamente all'evolversi della società civile e, pertanto, processi decisionali celeri e snelli. L'ordinamento federale "sociale", postulando un forte intervento pubblico a garanzia dei diritti sociali ed a governo dell'economia, evidenzia perciò un grosso limite nel pericolo che l'esigenza di cooperazione tra centro e periferia dia luogo ad un'eccessiva lentezza dell'azione pubblica e, in definitiva, ad un'inefficace tutela dei diritti fondamentali e delle libertà dell'uomo.

In questo senso e per quanto sopra, non sembra errato addivenire alla conclusione secondo cui in un contesto di *welfare state*, specie in assenza degli opportuni accorgimenti volti a minimizzare gli effetti rallentanti sull'azione dello Stato insiti nei sistemi federali⁶, il federalismo si presenta come un sistema di divisione dei poteri tutt'altro che funzionale ad una maggiore e più efficiente intervento pubblico nell'economia e nella società.

Non può, infatti, non rilevarsi come esso quand'anche impiantato in un contesto di democrazia sociale, non perde la sua valenza originaria ed ideologica di strumento di contenimento del potere politico a presidio della libertà dei singoli e dei corpi intermedi.

5. La riorganizzazione in senso federale dello Stato Italiano: dal decentramento al federalismo fiscale

Il nostro Paese, fino alla metà degli anni '90 era pienamente inquadrabile nel modello di Stato regionale di cui si è detto in precedenza.

La costituzione prevedeva l'esistenza di regioni a statuto ordinario cui era garantita una competenza legislativa ed amministrativa di tipo concorrente (da esercitarsi in posizione subordinata rispetto allo Stato) e di regioni a statuto speciale cui erano assicurate più ampie sfere di competenza legislativa ed amministrativa, sia esclusive che concorrenti. Queste tuttavia, in ragione dell'ampio peso dello Stato-apparato centrale e della sua sovraordinazione istituzionale, si limitavano a svolgere un'attività di cooperazione legislativa ed amministrativa di natura prevalentemente esecutiva.

⁶ Si tratta, in particolare: (i) della riduzione dei poteri della Camera di rappresentanza degli Stati membri; (ii) dell'introduzione di congegni istituzionali volti ad accelerare i tempi di decisione e ad eliminare i poteri di veto; e, soprattutto (iii) della modificazione del sistema di divisione orizzontale dei poteri.

Dopo decenni di quiete, il sistema istituzionale italiano ha subito una profonda modifica a seguito delle riforme costituzionali del 1999⁷ e del 2001⁸ che hanno portato a compimento quei fermenti federalistici che, con le leggi Bassanini del 1997, avevano ampliato fortemente l'autonomia regionale e degli enti locali già nel corso degli anni '90.

Sono cinque le principali innovazioni della riforma:

- l'introduzione del principio di equiordinazione⁹;
- il superamento del principio di uniformità a favore della differenziazione¹⁰;
- la separazione delle competenze legislative tra Stato e regioni¹¹;
- l'introduzione di strumenti di cooperazione¹²;
- la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà¹³.

Sebbene tali innovazioni abbiano senza dubbio aperto nuovi spazi di manovra per le Regioni e gli enti locali, la paventata valenza “federalistica” della riforma del Titolo V della

⁷ Si tratta della l. costituzionale n. 1/1999 che ha introdotto l'elezione diretta dei presidenti di Regione e l'autonomia statutaria di queste.

⁸ Si tratta della l. costituzionale n. 3/2001 che ha modificato il Titolo V della costituzione.

⁹ Secondo l'articolo 114 Cost. regioni, province e comuni non sono più una mera ripartizione interna della Repubblica ma, insieme alle Città metropolitane e allo Stato, parti costitutive della stessa

¹⁰ Si tratta di un principio che si contrappone nettamente a quello di uniformità e che è tipico degli Stati federali. Esso è sancito, oltre che dall'art. 118 Cost., secondo cui l'allocatione delle funzioni amministrative deve svolgersi nel rispetto del principio di differenziazione (oltre che di sussidiarietà ed adeguatezza), dall'art. 119 il quale nel prevedere che comuni, province, città metropolitane e regioni “dispongono di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio” ammette, seppur implicitamente, una differenziazione finanziaria tra territori a seconda della loro ricchezza.

¹¹ L'art. 117 Cost. attribuisce la competenza legislativa residuale alle regioni (comma 4) attribuendo competenza legislativa esclusiva allo Stato in alcune determinate materie (comma 2). Lo stesso articolo prevede poi una competenza legislativa concorrente (comma 3) in alcuni specifici settori come il commercio con l'estero, l'istruzione, la tutela della salute ecc....

¹² Il legislatore dopo aver introdotto il principio di separazione di competenze ha previsto alcuni strumenti di cooperazione verticale (Stato-regioni e regioni-enti locali) ed orizzontale (tra enti dello stesso livello istituzionale). Quanto alla prima, l'art. 11 della l. cost. 3/2001 prevede l'integrazione della commissione parlamentare per tutte le questioni regionali con rappresentanti di tutti gli enti territoriali; il comma 5 dell'art. 117 Cost. prevede che lo Stato e le regioni cooperino nell'ambito del diritto comunitario; infine, l'art. 118, comma 3 prevede specifiche forme di cooperazione tra Stato e regioni. Quanto alla seconda, l'art. 117, commi 8 e 9 prevedono lo strumento delle intese interregionali e delle intese con enti territoriali appartenenti ad altri Stati.

¹³ Le cui radici possono farsi risalire ad Aristotele e San Tommaso mentre la sua riscoperta alla dottrina sociale della Chiesa che lo ha posto a base della sua visione dei rapporti tra Stato e società (particolarmente significativa, al riguardo, è l'enciclica di Pio XI, *Quadragesimo anno*, del 15 maggio 1931). Quello della sussidiarietà è un principio regolativo sia del rapporto tra Stato e società (sussidiarietà orizzontale), sia del rapporto tra soggetti istituzionali (sussidiarietà verticale). L'art. 118 Cost. dispone che le funzioni amministrative, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, debbono essere conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato sulla base di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Inoltre, lo stesso articolo al comma 4 prevede che Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà. Con riferimento a tale previsione, un approfondimento è offerto da P. FALZEA, *L'intervento dei soggetti privati nelle attività di interesse generale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, L. Ventura (a cura di), Torino, 2004, p. 179 ss.)

Costituzione non è risultata, alla prova dei fatti, essere tale. Piuttosto che una vera riforma federale, essa è sembrata una sorta di architrave costituzionale indispensabile ad assicurare armonia a quella serie di interventi legislativi susseguitisi nel corso degli anni '90¹⁴ che ha condotto ad una qualificazione dell'assetto istituzionale del Paese più in termini di "Repubblica delle autonomie" che di "Stato federale".

Tuttavia, non può negarsi che, sebbene pasticciata e frutto di un compromesso, la riforma ha avuto il merito di introdurre alcuni principi innovativi di notevole impatto istituzionale che avrebbero potuto, qualora fossero stati attuati e valorizzati in sede legislativa e politica, avviare l'auspicato processo di affrancazione dello Stato Italiano dalle logiche centralizzatrici ed uniformizzanti che ne avevano caratterizzato l'organizzazione per più di quarant'anni.

Oggi, dopo il naufragio referendario della riforma costituzione proposta dal centro-destra, si è tornati a parlare di federalismo ed in particolare, di federalismo fiscale e di attuazione dell'art. 119 Cost.

Tale articolo costituisce senza dubbio un tassello fondamentale della riforma del Titolo V. Esso ha da un lato attribuito a comuni, province, città metropolitane e regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa (in sintonia con il principio del pluralismo territoriale e di equiordinazione che ha ispirato la riforma del Titolo V); dall'altro ha attribuito alle regioni la possibilità di stabilire ed applicare tributi propri. Tre i principali effetti (potenziali) del nuovo testo dell'art. 119 Cost.¹⁵:

- 1) qualora le regioni individuino una base imponibile non colpita da tributi, ne potrebbero istituire uno nuovo senza preventiva autorizzazione legislativa statale;
- 2) in tali ipotesi, la competenza sulle fasi di liquidazione, riscossione, accertamento e gestione del contenzioso spetterebbe alle regioni e non allo Stato;
- 3) secondo alcuni, in capo alle regioni residuerebbero spazi per legiferare in materia di tributi locali¹⁶.

Tuttavia, l'art. 119 Cost. e, quindi, il conferimento di un'effettiva autonomia finanziaria alle regioni è rimasto finora inattuato. Il governo ha recentemente approvato un disegno di legge delega sul federalismo fiscale; un provvedimento in 19 articoli che definisce principi e

¹⁴ In questo senso, S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismo, federalismo, devolution*, Milano, 2003, p. 42.

¹⁵ R. BIFULCO, *Le regioni*, Bologna, 2004, p. 114.

¹⁶ Ciò in ragione del fatto che allo Stato spetta solo legiferare sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario per quanto riguarda i rapporti Stato-regione

criteri per l'applicazione dell'art. 119 disciplinando il sistema di finanziamento di regioni, province e comuni nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Secondo tale provvedimento:

- ciascuno dei tre livelli di governo dovrebbe divenire titolare di un mix di tributi propri e compartecipazioni dinamiche al gettito di tributi erariali;
- viene garantito l'esercizio dell'autonomia tributaria, stabilendo che le regioni possono istituire, nelle materie non assoggettate a imposizione statale, tributi regionali e locali e determinare le materie nelle quali gli enti locali possono esercitare l'autonomia tributaria;
- per le regioni le fonti di finanziamento comprendono tributi propri, compartecipazioni IVA e una compartecipazione Irpef.
- le regioni riceveranno il finanziamento integrale delle prestazioni essenziali su diritti civili e sociali, trasporto pubblico di competenza regionale e spese per funzioni fondamentali dei comuni di piccola dimensione;
- nel bilancio dello Stato sono istituiti dei fondi perequativi, finanziati dalla fiscalità generale e da una quota derivante dal gettito della compartecipazione delle regione all'Irpef, cui possono attingere le regioni con minore capacità fiscale per abitante;
- è affidato alle regioni il compito di svolgere la perequazione per i comuni con popolazione inferiore ad una data soglia;
- per i comuni viene rafforzata la compartecipazione dinamica all'Irpef;
- per le province è prevista una analoga possibilità di compartecipazione dinamica all'Irpef o la trasformazione in tributo proprio dell'iposta sulle assicurazioni RCA;
- quanto invece a Roma capitale, si prevede che l'assegnazione delle risorse alla città di Roma deve tener conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dall'esercizio delle funzioni di capitale della repubblica.

In attesa che il disegno di legge passi all'esame del Parlamento, risulta prematuro qualsiasi giudizio di natura tecnica. Se non altro, esso sembra essere una buona base di partenza per avviare una discussione serena su come far finalmente evolvere il nostro sistema istituzionale in senso federale.

Ripercorse le principali linee direttrici del processo "federalista" che si è tentato di impiantare nel nostro Paese a partire dai primi anni '90, ancora largamente incompiuto, è ora possibile svolgere alcune considerazioni finali.

In particolare, è evidente che il tentativo riformatore sin qui analizzato risulta irrimediabilmente viziato da un lato, dal fatto essere di tipo *top-down* e, dall'altro, di aver riposto un'eccessiva enfasi sulla sussidiarietà verticale e poca, anzi pochissima, su quella orizzontale. Il risultato?

Un forte aumento delle dimensioni dell'apparato burocratico locale (a fronte di un'inconsistente diminuzione di quello centrale), una conseguente ed ormai incontrollabile esplosione della spesa pubblica ed infine, un elevatissimo tasso di litigiosità tra i diversi livelli di governo che hanno visto nel federalismo all'italiana non uno strumento capace di porre al centro del sistema istituzionale il cittadino, ma per ampliare il proprio raggio di azione politico-amministrativa a discapito della libertà dei singoli e dei corpi sociali intermedi.

Al contrario, proprio in ragione del segnalato difetto del federalismo di tipo "cooperativo sociale", suscettibile di trasformarsi in una "lentocrazia sprecona", egualmente deplorabile quanto (e se non più) uno Stato centralizzato e burocratico, qualsiasi ricetta federale per l'Italia non può prescindere dallo svolgimento di due operazioni preliminari (e radicali) quali:

1. un complessivo ridimensionamento del potere politico a vantaggio della società civile (*attuazione della sussidiarietà orizzontale*);
2. la soluzione dei problemi di sottodimensionamento di gran parte degli enti locali e di sovrapposizione di poteri e competenze tra i diversi livelli di governo (*razionalizzazione dei livelli di governo*).

In questo senso, l'attuazione della seconda declinazione del concetto di sussidiarietà, quella verticale volta ad orientare la scelta del livello di governo al quale attribuire le sole funzioni ritenute necessarie per la promozione e cura dell'interesse generale, non può che realizzarsi in esito ad un processo di complessivo ripensamento del rapporto Stato-società civile e di razionalizzazione dell'assetto istituzionale esistente.

6. Contenimento del potere politico e sussidiarietà orizzontale: la ricetta federale per l'Italia

Nelle pagine precedenti si è tentato di fornire al lettore alcune delle nozioni chiave (evidentemente, non esaustive e scarsamente approfondite) insite nel concetto di

federalismo e, dall'altro, di ricostruire l'evoluzione e gli esiti del processo "federalista" che, dalla metà degli anni '90 ad oggi, sta interessando il nostro Paese.

Quanto sin qui evidenziato sembra tuttavia sufficiente ad avviare un dibattito su quale tipo di federalismo sia auspicabile nel nostro Paese. È meglio un federalismo "liberale" o un federalismo "sociale"? E' meglio un federalismo capace nel contempo di disincentivare l'intervento pubblico e di valorizzare il ruolo della società civile e dei corpi intermedi o un federalismo (ammesso che esista) capace di rendere più efficiente ed efficace l'esercizio degli ampi poteri di intervento nella società di cui lo Stato e gli enti locali già dispongono?

La risposta, come ovvio, è di preferire un federalismo "liberale", intendendosi con tale terminologia un modello di divisione federale dei poteri capace di tutelare la società civile dall'eccessiva ingerenza del potere politico e, contemporaneamente, di valorizzare e promuovere il ruolo dei corpi intermedi permettendo il passaggio dal *welfare state* alla *welfare society*¹⁷.

La ricetta federale per l'Italia oggetto di queste pagine si fonda, perciò, su due ingredienti fondamentali che, per un verso, risultano inscindibili ed irrinunciabili, per altro, non ammettono compromessi di alcun genere. Si tratta in particolare:

- del **contenimento del potere politico**, da realizzarsi attraverso
 1. un *ripensamento complessivo dei livelli di governo esistenti* che conduca all'eliminazione di quelli ritenuti inutili e l'introduzione di meccanismi di cooperazione obbligatoria tra enti locali aventi dimensioni eccessivamente ridotte assicurando un adeguato livello di efficienza gestionale ed organizzativa;
 2. *l'attuazione della sussidiarietà verticale* e, quindi, la realizzazione di un decentramento che permetta da un lato di rallentare e scoraggiare un eccessivo livello di intervento pubblico e, dall'altro, di far sì che in quegli ambiti di azione pubblica ritenuti necessari ed auspicabili, le decisioni politiche ed amministrative siano il più possibile prossime ai bisogni ed alle aspettative dei cittadini;
 3. l'introduzione di *meccanismi concorrenziali tra ordinamenti regionali* sia sul terreno della qualità e semplicità delle regole che, soprattutto, su quello fiscale;

¹⁷ Il tema del passaggio dal paternalismo di Stato alla sussidiarietà orizzontale è stato di recente affrontato da F. FELICE, *Welfare Society*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007 il quale, sull'onda della prospettiva culturale offerta dalla dottrina sociale della Chiesa e delle proposte dei neoconservatori americani sul terreno del welfare, auspica un netto ripensamento delle logiche assistenziali attraverso la valorizzazione del ruolo della società civile e dei corpi intermedi.

- della concreta **attuazione della sussidiarietà orizzontale** e, perciò
 1. di radicale *ripensamento del ruolo dello Stato e della pubblica amministrazione nell'economia e nella società*, così da favorire la creazione di un circolo virtuoso dove il cittadino possa divenire risorsa per la collettività e la pubblica amministrazione possa, a sua volta, divenire strumento di estrinsecazione della genialità e creatività dei singoli ,anche in vista dell'interesse generale, piuttosto che ridursi a svolgere, con i suoi lacci e laccioli, un ruolo frenante del sistema;
 2. dell'introduzione di un sistema fiscale capace di superare il monopolio statale sulle decisioni di spesa restituendo al cittadino la libertà di scelta riguardo alla destinazione di una quota delle proprie imposte¹⁸;
 3. del *passaggio dal welfare state alla welfare society*¹⁹;

¹⁸ Una soluzione in tale direzione è la cosiddetta sussidiarietà fiscale descritta da L. ANTONINI, *La sussidiarietà fiscale. I nuovi diritti sociali nella crisi del Welfare State*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007

¹⁹ cfr. F. FELICE, *Welfare Society*, cit.



CHI SIAMO

Il Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione tecnologica, del welfare e delle riforme politico-istituzionali. A tal fine, il Centro invita chiunque fosse interessato a fornire materiale di riflessione che sarà inserito nelle rispettive aree tematiche del Centro.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.