

Bisogna trovare qualcuno che abbia il coraggio politico, e il federalismo fiscale è quello che nel suo spirito genuino dovrebbe servire a promuovere tale iniziativa, di licenziare qualcheduno. Si parlava prima di 90.000 dipendenti che svolgono ancora funzioni soppresse per conto dell'autorità centrale. Bisogna trovare qualcuno che abbia il coraggio di licenziarli. Personalmente in azienda siamo costretti a lasciarli a casa, a finire sui giornali e a trovarci le fabbriche picchettate.

IVAN MALAVASI, *Presidente di R.E.T.E. Imprese Italia e presidente della Confederazione Nazionale dell'Artigianato (CNA)*. Le preoccupazioni che sono state espresse riguardano tutte il fatto che l'impatto sia il più trasparente possibile e il meno moltiplicativo possibile.

Io penso davvero che l'occasione di rivedere non solo la spesa e il suo efficientamento, ma anche come la si costruisce, come si risponde di essa ai cittadini, come si costruiscono i servizi, sia un elemento di assoluta novità nella relazione con gli imprenditori e con i cittadini.

Noi siamo in questa sede come rappresentanti delle imprese e parliamo delle imprese, ma l'imprenditore ha anche un altro titolo: è italiano, è un cittadino, paga le tasse come società e poi anche la propria IRPEF. L'occasione è veramente ghiotta.

Non sto dalla parte del Parlamento, ma da quella che ho citato. Abbiamo timore che un'eccessiva regolamentazione possa creare un ulteriore rallentamento della decisione, della burocrazia e questo sarebbe l'unico risultato che non possiamo permetterci.

Falliremmo, infatti, in un aspetto, quello del federalismo, che non è una moda, ma è contenuto nella Costituzione. Esso non era, però, disegnato in questo modo. Semplicemente ha alcuni anni in più di quando si è cominciato a parlarne.

Credo che sussistano tutte le condizioni per poterlo attuare. Certamente ci sono tutti i dubbi che sono stati espressi da noi nelle relazioni più o meno chiare. Quelle scritte sono chiarissime.

Inoltre, le osservazioni che venivano mosse dal senatore Vitali e dall'onorevole

Lanzillotta sono preoccupazioni legittime. Il controllo della spesa è un bel modo di operare, ma, se l'azione correttiva del controllo della spesa rispetto a un Patto di stabilità diventa la leva delle addizionali, capite che non potremmo esserne molto felici.

Viceversa, bisognerà vedere se il Patto di stabilità è un vincolo vero e che cosa significa questo allentamento. Bisogna vedere rispetto ai comuni virtuosi quali sono, a che livello sono e quanta virtuosità esprimono.

Io vengo da una città che ha tanti soldi e che, se avesse potuto spenderli, forse avrebbe alleggerito la situazione agli artigiani di servizio e di manutenzione della città. Forse la mia sì e un'altra no. Non lo so. Non devo difendere nessuno, però capisco che in alcune città e province il Patto di stabilità abbia rappresentato un bel blocco.

Noi ne parliamo in questa sede, ma vorrei che il federalismo fiscale riprendesse anche il tema del rapporto della spesa e dei pagamenti. La spesa che questi enti hanno di debito nei confronti del sistema delle imprese piccole, medie e grandi, dalla sanità alla pulizia delle scuole, ammonta a 80 miliardi che girano a sei, otto, undici mesi. Quando viaggiamo per il territorio, troviamo sempre comuni che dicono che pagano subito. È facile affermarlo, ma poi noi dimostriamo che i nostri imprenditori vantano dei crediti nei loro confronti.

Occorre puntare a una spesa che razionalizza, che punti a essere uno Stato definito leggero, ma che mira a fare della sua patrimonializzazione, del suo capitale, una forza che consenta di ridistribuire, insieme a forme societarie che anch'io penso siano da superare in sé, il concetto delle municipalizzate.

Tutti ci insegnano a fare gli imprenditori quando partecipiamo ai convegni. Forse ci hanno anche insegnato bene, forse avevano anche ragione, ma le imprese quanto sono cambiate? Quanti processi di trasformazione hanno subìto negli ultimi anni? Sono state obbligate a subirli, ma, del resto, se non l'avessero fatto, probabilmente avrebbero chiuso.

Allo stesso modo, c'è la sensibilità di adeguarsi ai processi di cambiamento che esistono anche nella vita amministrativa? Alludo alla responsabilità a cui si riferiva l'onorevole Lanzillotta nel sostenere che è meglio prevenire che curare. La prevenzione dove sta? Sta nelle regole democratiche, non in un soggetto che indica che cosa si deve fare. La prevenzione sta in un esercizio del controllo da parte di una terzietà. Penso che sia un problema che dobbiamo porci tutti.

Finché scelgo un'autorità e la chiamo io, perché la scelgo e la pago, si capisce che la trasparenza di quell'autorità è a rischio. Potrebbe sussistere un sospetto di connivenza. Se invece non fosse così, ma si trattasse di una scelta che viene da altri canali, da altre strade e che garantisce la terzietà a un'autorità autonoma, probabilmente ci metteremmo in condizioni di ottenere risultati maggiori.

Anch'io penso che, quando discuterete di IVA, il livello non potrà che essere quello regionale. Per distribuire meglio non possiamo creare un meccanismo talmente complicato che costa più di quanto ritorni indietro. Non è un fatto banale.

È stato affermato che bisogna andare a scoprire laddove si genera, scoprire in che misura e in che percentuale si genera, a parte tutto il nero che esiste. Credo che un'equità a livello regionale nella distribuzione dei cittadini sia necessaria.

Se fosse presente il dottor Gratteri, magistrato della procura di Reggio Calabria, potrebbe raccontarci come gli scontrini emessi dalla malavita abbiano un'alta incidenza e sposterebbe di molto la situazione.

È una salvaguardia anche avere un aggregato che consenta di stabilizzare le distorsioni. Secondo me, l'onorevole Lanzillotta ha ragione nel sostenere che, se gli aggregati sono grandi rispetto ai costi standard, potrebbero avere un effetto disrompente. Occorre misurarli dove sono, non in grandi aree.

Noi avremo anche un Paese spendaccione, con cattive gestioni, ma abbiamo anche efficienze, qualità, servizi eccellenti, soprattutto al Centro-Nord. Non possiamo

buttare tutto a mare. È necessario, invece, misurare tutto con la competenza, in aree e strutture determinate.

Secondo me, più le aree sono piccole e meglio è. Andremo poi a fare le compensazioni, troveremo gli equilibri, però facciamolo non a partire dagli aggregati, perché perderemmo il primo grande risultato, che è andare a scoprire dove sono le *performance* migliori e le eccellenze di questo Paese, che sono più di quante ammettiamo. Ogni tanto in questo Paese ci piace piangerci addosso.

PRESIDENTE. Con il vostro intervento si conclude una serie di audizioni dei rappresentanti delle parti sociali, avendo già auditato le organizzazioni sindacali e le imprese cooperative

Ci siamo visti in Parlamento sulla legge n. 42 tre anni fa, mentre il Parlamento discuteva la delega. La qualità dei materiali che avete portato conferma che era molto importante in questo momento di verifica dello stato d'attuazione, con i sei mesi in più per la delega, acquisire i vostri pareri. Ne terremo conto e sarà cura degli uffici diffonderli a tutti i componenti della Commissione che oggi non hanno potuto essere presenti.

Ringrazio i rappresentanti di Confindustria e di R.ETE. Imprese Italia per il loro intervento, nonché per la documentazione depositata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,35.

*IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2011.*

ALLEGATO 1



**COMMISSIONE BICAMERALE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

AUDIZIONE DI CONFININDUSTRIA

Dott. Antonio Costato

Vice Presidente Confindustria con delega per il Federalismo e le Autonomie

5 Luglio 2011

PAGINA BIANCA

1. PERCHE' CONFINDUSTRIA E' FAVOREVOLE AL FEDERALISMO FISCALE

1.1. Gli interessi degli associati di Confindustria

Confindustria rappresenta oltre 146.000 imprese che danno occupazione a 5,5 milioni di addetti in forma diretta e un numero imprecisato in forma indiretta.

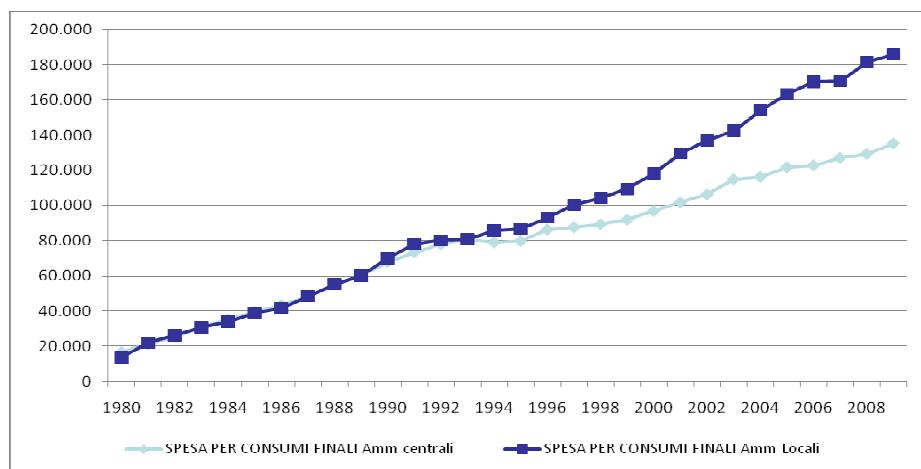
Il legame tra gli interessi che a Confindustria fanno riferimento e quelli del paese sono condensati nei numeri a seguire:

- circa il 99% dei nostri associati svolge la propria **attività di impresa solo all'interno di confini nazionali**;
 - il complesso delle imprese aderenti alla nostra associazione è **il principale erogatore**, anche in qualità di sostituto, **di imposte dirette e indirette, tasse, accise in varie forme e di contributi previdenziali**;
 - per coloro tra i nostri associati che:
 - svolgono parte della loro attività all'estero;
 - e ancora di più per chi esporta;
- la prosperità della propria impresa dipende in misura crescente dalla possibilità di migliorare il funzionamento delle amministrazioni** e in generale la reputazione e la credibilità del paese;
- **gli asset** anche personali facenti capo ai titolari delle imprese associate a Confindustria si trovano prevalentemente all'interno dei confini nazionali.

Sulla base delle premesse di cui sopra **per il 100% dei nostri associati centrare gli obiettivi di finanza pubblica è fondamentale**.

1.2 Spesa della Amministrazioni territoriali da tenere a freno

La dinamica osservata negli ultimi decenni (di cui alla Tabella a seguire), dimostra che la spesa delle Amministrazioni periferiche è cresciuta in maniera molto più rapida di quella delle centrali.



La Relazione presentata al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 30 Giugno dello scorso anno ai sensi della legge n. 42/2009, nonché la percezione che ogni cittadino di buon senso oramai coltiva, sono la dimostrazione di come sia indifferibile mettere mano ad un comparto di spesa arrivato a rappresentare oltre un terzo del bilancio pubblico aggregato.

Confindustria non vuole vivere in un paese sull'orlo del baratro ed appoggia tutte le azioni che incidano sui tre grandi erogatori di spesa pubblica: le Amministrazioni centrali, gli enti previdenziali e le Amministrazioni locali.

In questo contesto l'attuazione del federalismo fiscale è fondamentale per un recupero di efficienza nei meccanismi di spesa e per il raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica la cui importanza capitale per il nostro paese ci viene ricordata ogni giorno dai mercati.

1.3 Bene la fissazione di *benchmark* di spesa

Confindustria condivide il metodo del *benchmark*, da individuarsi nei territori che meglio hanno saputo amministrarsi, come obiettivo da estendere a tutte le Amministrazioni pubbliche: si tratta della logica del confronto e del miglioramento continuo alla quale le nostre imprese sono normalmente sottoposte e che quindi trovano "naturale" venga estesa al settore pubblico.

Confindustria comprende altresì le ragioni per le quali si è scelto di coinvolgere organismi tecnici (come la SOSE) nella determinazione dei livelli specifici di spesa standard.

1.4 Più responsabilità per gli Amministratori

In un contesto come quello italiano l'attuazione del federalismo fiscale avrà effetti positivi perché:

- avvicina le decisioni di spesa, almeno quelle che competono a livello locale, ai bisogni dei cittadini là dove si formano;
- avvicina la responsabilità del finanziamento della spesa al livello dove questa si decide e quindi accresce la necessità da parte di chi amministra il bene pubblico di rispondere del proprio operato ai cittadini a cui chiede di sostenere maggiori oneri (imposte, tasse, contributi e tariffe).

I cittadini insoddisfatti perché l'erogazione dei servizi non corrisponde ai loro desideri o comunque non li soddisfa per qualità o quantità, oppure perché ritengono eccessivo il carico del prelievo cui sono sottoposti, nell'entità o nella modalità, in assoluto o in relazione a quanto ottengono in cambio, potranno sanzionare gli amministratori locali non rieleggendoli alla successiva tornata elettorale.

1.5 Fondamentale il recupero del ruolo di vigilanza della società civile

Questi sani principi, che appaiono semplici e dovrebbero essere scontati in un'ottica di sussidiarietà, non sono stati seguiti nella storia recente della finanza pubblica italiana. La loro enunciazione e previsione nelle leggi non bastano di per se a realizzarli. Ci sono stati e tuttora ci sono ampi esempi nel nostro Paese in cui la piena autonomia locale si è accompagnata al degrado della gestione della finanza pubblica locale.

L'ingrediente chiave quindi è l'attenta vigilanza della società civile. Vigilanza basata sull'etica motivata dalla convenienza degli interessi, affinché gli amministratori si comportino secondo i principi della corretta gestione. Una vigilanza niente affatto facile da concretizzare, perché le decisioni di spesa possono essere mirate a conquistare il consenso di questa o quella categoria elettoralmente più forte o perché possono essere trovate forme di finanziamento della spesa pubblica locale che mascherano la vera salute dei bilanci. Ci riferiamo agli utili delle società municipalizzate. La storia della finanza pubblica italiana è purtroppo densa di casi di questo tipo.

Perciò è fondamentale che venga mantenuto l'impianto iniziale del decreto attuativo su premi e sanzioni agli Amministratori, che introduce per questi sanzioni politiche sino alla non rieleggibilità in caso di dissesto finanziario.

2. LE CRITICITA' DELLE NORME APPROVATE

2.1 Manca la promozione della cultura del “sapere non prendere”

Le norme sul federalismo approvate si muovono nella giusta direzione ma non sempre, in prima battuta, sembrano soddisfare i principi che abbiamo appena indicato. Per esempio, contengono norme che, se non accompagnate da un cambio di cultura da parte degli Amministratori (che sino ad oggi hanno associato le loro fortune politiche solo “al dare” e non al “sapere non prendere”) potrebbero portare a un **aggravio a livello locale della pressione fiscale sulle imprese**, senza una corrispondente e contemporanea diminuzione a livello centrale.

2.2 Restano limitati gli spazi di autonomia fiscale degli enti territoriali

In Italia, il decentramento attuato prima con la riforma Bassanini del 1997 e poi con la riforma costituzionale del 2001, ha accresciuto in modo considerevole la quota di spesa degli enti decentrati sulla spesa pubblica primaria complessiva, che nel 2009 ha raggiunto il 32,4%. Un processo analogo non ha riguardato le entrate: il *gap* tra spese e entrate proprie a livello locale è tra i più elevati nell’ambito dei paesi avanzati.

Secondo i dati OCSE, gli unici che possono essere utilizzati per il confronto internazionale, nel 2005 le entrate fiscali proprie degli enti decentrati rappresentavano solo il 13,5% del totale delle entrate. La Germania che nello stesso anno aveva una spesa decentrata pari al 37,1% della spesa pubblica, ha trasferito anche il 29,2% delle entrate fiscali. In Francia il 20,2% della spesa è gestita a livello locale e finanziata dall’11,5% delle entrate fiscali complessive. Negli Stati Uniti il *gap* tra spese decentrate e entrate fiscali è del 10,5% e solo del 5,4% in Nuova Zelanda.

Il divario tra le spese e le entrate decentrate esistente in Italia è dunque troppo ampio per garantire una dinamica virtuosa della spesa pubblica. Il federalismo fiscale, spostando la responsabilità del prelievo fiscale dal centro alla periferia, induce maggiore responsabilizzazione e per questa via può avere effetti positivi sia sui livelli di spesa (e quindi di imposizione/deficit) sia sull’efficienza nella erogazione dei servizi pubblici.

Resta tuttavia troppo contenuta la autonomia impositiva riservata agli enti decentrati prevista dai decreti attuativi.

Nel decreto sul fisco municipale gli spazi di autonomia impositiva sono molto limitati e non superiori a quelli garantiti fino al 2007, quando era ancora in vigore l'ICI sulla prima casa (i tributi manovrabili rappresentavano il 42% delle entrate correnti dei Comuni delle regioni a statuto ordinario).

Nella fase transitoria (2011-2013) spazi nuovi di autonomia riguardano solo l'addizionale IRPEF, la possibilità di introdurre l'imposta di soggiorno per i comuni turistici e l'imposta di scopo.

Dal 2014, con l'introduzione dell'IMU principale (IMUP) e dell'IMU secondaria (IMUS), il peso dei tributi manovrabili aumenterà ma comunque rimarrà al di sotto dei livelli del 2007 per effetto dell'esenzione dell'IMUP sulle prime case.

Riguardo al fisco regionale, certamente apprezzabile è la maggiore autonomia tributaria prevista grazie all'aumento della componente obbligatoria dell'addizionale regionale IRPEF, al maggiore spazio di manovra attribuito gradualmente sulla parte discrezionale dell'addizionale (0,5% come ora sino al 2013, 1,1% nel 2014 e 2,1 dal 2015), la riattivazione della possibilità di variare l'aliquota IRAP (anche se difficilmente questo avverrà).

2.3 Giusti i tributi scelti ma gravano troppo su non residenti

Per creare i corretti incentivi, occorre scegliere i tributi giusti da devolvere. Idealmente, questi dovrebbero:

- *rappresentare in qualche modo una controprestazione per i servizi pubblici ricevuti* (in modo da poter essere commisurati agli stessi servizi)
- *ricadere principalmente sui residenti* (in modo da rendere gli amministratori responsabili nei confronti degli elettori),
- *garantire un gettito con una dinamica in linea con quella della spesa decentrata*
- *le basi imponibili dovrebbero essere per lo più non mobili* (per ridurre la concorrenza fiscale tra giurisdizioni).

Nel decreto sul fisco municipale la scelta di assegnare in via esclusiva ai Comuni tutta la base imponibile immobiliare, sia reddituale sia patrimoniale, va valutata positivamente trattandosi di una

base non mobile e in grado di rappresentare meglio la controprestazione per i servizi pubblici offerti.

La riconferma dell'esenzione di ogni forma di imposizione sulla prima casa, invece, solleva dal finanziamento dei servizi comunali una larga fetta dei residenti/elettori violando uno dei principi cardine del federalismo fiscale: quello della coincidenza tra contribuenti e beneficiari. Questo problema riguarda tanto l'attuale ICI, il principale tributo locale, quanto l'imposta di scopo, che ha la medesima base imponibile ICI, e dal 2014 l'IMUP (che sostituirà l'ICI).

E' apprezzabile finanziare una parte delle entrate dei Comuni con il gettito IVA anziché con quello derivante dall'IRPEF. La compartecipazione IVA ha un gettito più stabile e meno sperequato sul territorio rispetto all'IRPEF e ai tributi del comparto immobiliare ma permangono diversi problemi sulla quantificazione del gettito da attribuire ai singoli Comuni.

Infine, anche se non è una novità portata dal federalismo fiscale rimane difficile immaginare l'IRAP come controprestazione dei servizi sanitari visto che a pagarla sono principalmente le imprese.

2.4 Attenzione ai trasferimenti perequativi

I trasferimenti perequativi integrativi delle risorse disponibili nelle aree che hanno bassa capacità fiscale dovrebbero essere molto limitati nella dimensione. **Se la perequazione fosse integrale e riferita alla spesa storica (cioè diretta a garantire integralmente la spesa storica) il federalismo fiscale non produrre alcun effetto.** Il sistema perequativo, al contrario, deve essere tale da incentivare l'efficienza.

Per i Comuni, nel 2011, a livello aggregato, i trasferimenti erariali saranno sostituiti per il 74% da trasferimenti perequativi. Negli anni a seguire questa quota non dovrebbe mutare sostanzialmente. Si tratta di valori troppo elevati che occorre correggere. L'unico elemento in grado di spingere verso l'efficienza è rappresentato dal riferimento alla spesa standard ma occorre assicurare che sia determinata in modo efficace.

2.5 Non risolti i problemi nella sanità

L'obiettivo di assicurare la sostenibilità della spesa regionale (soprattutto sanitaria) attraverso la responsabilizzazione degli Amministratori è condiviso da Confindustria, ma i costi standard, così come delineati nel decreto attuativo, non sembrano in grado di fornire incentivi adeguati alla riduzione del livello complessivo della spesa visto che incideranno esclusivamente sulla ripartizione regionale delle risorse. Invece che assistere a regioni che terminano la fase "patologica" dei piani di rientro, rischiamo di assistere all'estensione anche al Centro-Nord del rischio di disavanzi sanitari, con le addizionali che diventano permanenti, le limitate riduzioni di spesa ottenute principalmente attraverso tagli di spesa sui privati e un ampliamento dei ritardi di pagamento ai fornitori mettendo questi in forte difficoltà e in aperta contraddizione con la nuova direttiva europea sul tema.

2.6 Il rischio dell'aumento della pressione fiscale

Nel lungo periodo un federalismo fiscale ben calibrato non deve comportare un aumento del carico fiscale. Anzi questo dovrebbe scendere con la maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali. Ciò non toglie che a livello locale si possa registrare anche nel lungo periodo un aumento della pressione fiscale se questa risponde a particolari preferenze dei cittadini/elettori di quelle aree che evidentemente riceveranno servizi di quantità e qualità adeguate.

Nell'immediato, però, il federalismo municipale **potrebbe comportare un maggiore carico fiscale** su alcune tipologie di contribuenti senza alcun collegamento con i servizi erogati. Dal 2011, per i redditi da lavoro e da pensione per effetto dello sblocco delle addizionali IRPEF (anche se graduale) e dal 2014 **per le imprese** e gli enti non commerciali a causa dell'aliquota IMUP al 7,6%, superiore all'attuale aliquota media ICI (pari al 6,4%¹), mentre sarà notevolmente ridotta l'imposizione sui proprietari di immobili locati (con l'introduzione della cedolare secca sugli affitti e la previsione di un'aliquota IMUP dimezzata). L'introduzione **dell'imposta di soggiorno, se**

¹ L'aliquota IMUP ordinaria è più alta dell'aliquota media dell'ICI poiché l'IMUP deve finanziare l'eliminazione dei redditi fondiari dalla base imponibile dell'IRPEF (per circa 1,6 miliardi). Se con l'IMUP all'aliquota ordinaria aumenterà il carico fiscale sulle imprese in aggregato, dipenderà dalle aliquote applicate nei singoli territori l'effettivo aumento. Quanto più bassa era l'aliquota ICI (che poteva variare tra 4 e 9%) maggiore la penalizzazione dovuta all'IMUP. I comuni comunque hanno la facoltà di ridurre l'aliquota IMUP della metà sugli immobili posseduti da soggetti passivi IRES e immobili non produttivi di reddito fondiario. Tale riduzione può essere applicata limitatamente a determinate categorie di immobili.

pensata per scopi diversi da una efficace promozione dell'offerta, inciderà negativamente sulla competitività delle destinazioni **turistiche italiane**.

La revisione **dell'imposta di registro**, a decorrere dal 2014, con l'abolizione dell'aliquota ridotta nella misura dell'1% per i trasferimenti di abitazioni esenti da IVA, effettuati nei confronti di imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale dell'attività esercitata la rivendita di beni immobili e per i trasferimenti di immobili compresi in piani urbanistici diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, andrà a **sfavore dell'attività edilizia**.

Di fatto il timore di aumenti della pressione fiscale a livello locale nasce dalla constatazione che non ci sono molto esempi di enti che sono riusciti a razionalizzare la spesa e a fornire gli stessi servizi con meno risorse.

2.7 Una nuova governance per gli interventi aggiuntivi

Il protrarsi degli effetti economici e sociali della crisi economica, le difficoltà di finanza pubblica e l'attuazione del federalismo fiscale impongono un utilizzo insieme più efficace e più rapido delle risorse ordinarie e soprattutto di quelle aggiuntive, sia di provenienza nazionale, sia soprattutto di provenienza comunitaria, sottoposte a vincoli più stretti dovuti ai regolamenti dei fondi strutturali europei.

E' indispensabile ripristinare, innanzitutto, una costruttiva collaborazione tra Governo e Regioni in tema di politiche di sviluppo, che dovranno insieme definire obiettivi, criteri e modalità attuative per una migliore allocazione delle risorse pubbliche aggiuntive. Insomma, è necessario "fare sistema", grazie a una "regia condivisa" che metta Governo e Regioni nella condizione di concentrare i fondi su un ristretto numero di assi strategici: moderne reti infrastrutturali; ricerca; istruzione; sicurezza; energia e ambiente; sostegno automatico agli investimenti delle imprese.

Ad ispirare questa revisione dovranno essere quattro criteri: concentrazione delle risorse; interregionalità degli interventi, fattibilità amministrativa dei progetti da selezionare; innovazione dell'apparato produttivo.

Il decreto attuativo che definisce le regole generali per il governo della futura politica di riequilibrio economico e sociale (post 2013) contiene elementi di continuità con l'attuale impostazione, fra i quali la programmazione pluriennale dei fondi con vincolo all'85% per le regioni meridionali e

l'aggiuntività delle risorse e appare sostanzialmente condivisibile con riferimento alla logica che lo ispira ed alle modalità che lo caratterizzano.

Il decreto attuativo sugli interventi aggiuntivi infrastrutturali, infatti, provvede a dare alle risorse aggiuntive nazionali in una logica pluriennale tale da affiancarle effettivamente alle risorse europee, concentrandole su progetti ed interventi di carattere strategico.

Il potere d'indirizzo e di coordinamento assegnato al Ministro delegato, anche con riferimento alle misure di accelerazione degli interventi, corrisponde all'esigenza di rafforzamento della *governance* da più parti indicata.

Inoltre, la previsione di uno strumento di programmazione “rafforzato” come il Contratto Istituzionale di Sviluppo si pone in linea con gli orientamenti assunti dalla Commissione Europea in vista del nuovo periodo di programmazione dei fondi europei, finalizzati a rafforzare gli impegni delle amministrazioni, a mirare gli interventi ad obiettivi valutabili, a rafforzare condizionalità e sanzioni nell'utilizzo delle risorse.

Qualche perplessità rimane sull'effettiva possibilità di esercitare i poteri sostitutivi previsti. Questi sono, infatti, promossi in attuazione dell'art.120 della Costituzione, che stabilisce i casi nei quali tale esercizio è possibile: (mancato rispetto di norme e trattati internazionali; pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; tutela dell'unità economica e giuridica; tutela dei livelli essenziali delle prestazioni). Non è certo che i ritardi nell'attuazione dei programmi possano ricadere in tale casistica.

Inoltre, i poteri sostitutivi e in particolare il ruolo dei Commissari straordinari sono individuati senza specificare le modalità, i casi e gli ambiti entro i quali tali poteri si possono esercitare.

3 CONCLUSIONI

3.1 La posta in palio è alta

La posta in palio è troppo alta per non continuare a sostenere il processo di attuazione del federalismo. E' l'idea dell'Italia federale di Cattaneo, basata sul modello elvetico, su un'autonomia locale più ampia, che dobbiamo inseguire. A 150 anni dall'Unità d'Italia è più che mai attuale il pensiero di un federalista liberale come lui centrata sull'idea che la federazione potesse incoraggiare l'Unione perché avrebbe rafforzato la simpatia tra le parti di un largo territorio: uno stato centralizzato tende invece a raffreddare la simpatia civica dei cittadini nella misura in cui li abitua a pensare alle istituzioni come entità distanti e il cui funzionamento non dipende da loro. Proprio perché il federalismo è molto importante, riteniamo che esso deve essere portato avanti con **grande e costante attenzione ai particolari tecnici** che tecnici in realtà non sono.

3.2 Cinque raccomandazioni

Concludiamo l'intervento con cinque raccomandazioni.

La prima è nella direzione di privilegiare al massimo la trasparenza.

Perché il binomio “*taxation and representation*” sia effettivamente il *driver* di una nuova stagione di maggiore responsabilità da parte di chi amministra, bisogna che il risultato della gestione della cosa pubblica venga reso effettivamente trasparente.

In quest'ottica il decreto attuativo per l'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali va nella giusta direzione privilegiando una compilazione trasparente e chiara di ogni attività dell'Amministratore, compresa quella delle società partecipate. L'obbligo alla redazione di bilanci consolidati con perimetri omnicomprensivi appare “naturale” per il sistema delle imprese visto che le leggi civili lo impongono a qualsiasi società privata.

La seconda è per un sistema di “premi e sanzioni” efficace che costringa gli amministratori ad una rendicontazione puntuale e tempestiva del loro operato (così come previsto dal decreto attuativo).

Non ci può essere norma se non vi è sanzione per chi non la rispetta e la sottomissione degli Amministratori al giudizio politico dei cittadini perché questi possano valutarlo deve prevedere un complesso di azioni che diano visibilità al loro operato.

La terza raccomandazione è perché si accetti l'avvio del federalismo differenziato.

In virtù dell'articolo 116 della Costituzione le Regioni Ordinarie hanno la possibilità di richiedere ulteriori competenze su tutte le materie conferite in via concorrente e su alcune attribuite in via esclusiva allo Stato (giustizia di pace, istruzione, ambiente e beni culturali). Si tratta della via costituzionale per procedere alla realizzazione di quel “federalismo a geometria variabile” (o “federalismo differenziato”) più volte sollecitato da alcune Regioni del Nord.

Le ragioni per accelerare in questa direzione sono molteplici.

Le differenze esistenti tra le regioni italiane sono straordinarie. Nel 2009, il PIL procapite lombardo è stato pari a circa due volte quello campano, la Calabria ha esportato l'1% del PIL contro il 27% dell'Emilia Romagna dove il tasso di occupazione ha raggiunto il 68,5% mentre in Campania è ancorato al 40,8%. In Lombardia i depositi bancari medi per famiglia sono stati quasi tre volte quelli registrati in Calabria e mentre qui il 27,4% delle famiglie è sotto la soglia di povertà, in Emilia solo il 4,1%. Differenze così consistenti possono alimentare tensioni, spinte autonomiste ingovernabili che il federalismo differenziato potrebbe stemperare.

La quarta raccomandazione è nella direzione di superare la logica degli Statuti Speciali.

Uno dei requisiti secondo i quali il Parlamento dovrebbe valutare il merito delle richieste di federalismo differenziato dovrebbe essere uno stabile avanzo di bilancio registrato in più esercizi consecutivi e un certo livello (minimo) di efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici. A questo proposito, occorrerebbe valutare con gli stessi criteri anche le Regioni a Statuto Speciale che di fatto sono già federaliste. Sarebbe opportuno superare la logica per cui alle Regioni a Statuto Speciale l'autonomia è garantita a livello Costituzionale indipendentemente dalla capacità dimostrata di saperla meritare. E sono sotto gli occhi di tutti gli esiti non sempre virtuosi di questa garanzia.

La **quinta e ultima raccomandazione** è forse la più importante: bisogna promuovere e diffondere la **“cultura della responsabilità”** e quindi di un federalismo vero e da raggiungere in tempi rapidi come viatico unico per l'innalzamento del livello di benessere del Paese.

Girando per l'Italia a esporre il progetto di riforma federale si notano pericolose asimmetrie di opinioni con:

- **ingiustificate attese per una rapida riduzione delle imposte in certe regioni del Nord**
- **ingiustificati timori di tagli dei finanziamenti in certe regioni del Sud**

In generale, esiste una scarsa presa di coscienza da parte degli Amministratori locali che il vero obiettivo del federalismo fiscale non è “raccogliere più imposte” ma “spendere meglio e meno”.