

Il federalismo fiscale e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche¹

di Franco Bassanini

Mentre ascoltavo il segretario Faverin mi è tornato alla mente un convegno organizzato dalla Funzione pubblica Cisl 13 anni fa – era l'autunno del 1996 - in questo stesso Auditorium. C'erano Rino Tarelli e l'allora segretario generale Sergio D'Antoni; e c'ero io, da poco nominato Ministro della Funzione Pubblica e degli Affari regionali. Avevo appena presentato in Parlamento i due disegni di legge che poi sarebbero diventati la cosiddetta 'Bassanini 1' (legge 59/1997) e la cosiddetta 'Bassanini 2' (legge 127/1997); e quello fu il primo incontro pubblico con quadri sindacali della funzione pubblica dedicato a un confronto sulle linee generali di un'operazione di modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni che (benché ancora oggi largamente inattuata, e per qualche verso anche travisata), è pur sempre stata – come Tarelli usava sempre ricordare - la più rilevante e organica dall'Unità d'Italia ad oggi. In quell'occasione, D'Antoni aveva fatto ripubblicare e fece distribuire un libretto, che riportava gli atti di un convegno della Cisl del 1968, relatori Giulio Pastore, Giancarlo Mazzocchi e il sottoscritto (ero allora un ventottenne professore fresco di cattedra, molto vicino alle Acli di Livio Labor); nell'introdurre i lavori della giornata, spiegò la ragione di quella iniziativa: aveva riletto gli atti del convegno e aveva scoperto che in quella relazione di trent'anni prima erano già preannunciati tutti i principi della riforma che, trent'anni dopo, vedeva finalmente la luce. "Sono le idee della Cisl che alla fine trionfano", proclamò D'Antoni: e così, di fatto, tappò la bocca a ogni possibile oppositore!

C'è una relazione fra la strategia generale di riforma dell'amministrazione e l'attuazione del federalismo fiscale, al centro del nostro seminario di oggi? A ben vedere, già la riforma dell'amministrazione del 1997 pur in un contesto costituzionale diverso - non c'era ancora il nuovo Titolo V, si trattava di una riforma a Costituzione invariata -, affermava chiaramente il principio fondamentale: che a Regioni, Province e Comuni devono essere attribuite tutte le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni e compiti (altrimenti non potrebbero garantire ai cittadini i servizi essenziali di loro competenza); che, dunque, in caso di trasferimento a

¹ Testo della relazione tenuta al Seminario organizzato dalla CISL-Funzione pubblica sulla attuazione del federalismo fiscale, Roma, 23 Aprile 2009.

Regioni, Province e Comuni di compiti e servizi prima attribuiti alle amministrazioni dello Stato, ad essi vanno parimenti trasferite tutte le risorse fino a quel momento impiegate dalle medesime amministrazioni dello Stato per il finanziamento delle funzioni e dei servizi da trasferire. Alle funzioni e ai servizi devono accompagnarsi le risorse. Era uno dei punti-chiave della riforma. E' anche uno dei punti-chiave della successiva disapplicazione della riforma; perché poi al trasferimento delle funzioni e dei servizi non ha fatto seguito un trasferimento adeguato delle relative risorse.

Oggi siamo in un contesto diverso, perché il Titolo V prevede strumenti nuovi. È vero che intorno al Titolo V ci sono state divergenze di opinioni e forti discussioni; ma esse si sono essenzialmente concentrate su un punto, che non è l'articolo 119 sul federalismo fiscale, bensì l'articolo 117 sulle funzioni legislative. Consentitemi di aprire sull'articolo 117 una breve parentesi. In proposito, bisogna – pare a me - avere il coraggio di dire e fare una cosa molto semplice: visto che il 90% delle forze politiche e delle grandi organizzazioni delle parti sociali sono d'accordo nel pensare che, in un sistema federale ben organizzato, non ha senso ripartire fra lo Stato e le Regioni, nella forma della legislazione concorrente, le competenze legislative in materia di grandi infrastrutture strategiche, di produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, di tutela e sicurezza del lavoro, di ordinamento delle comunicazioni e delle professioni, perché non si mette fine alle polemiche correggendo sul punto l'articolo 117? Perché non lo si è fatto finora? La ragione a me pare chiara. E' perché si è sempre voluto ricomprendere questa correzione, semplice e ben delimitata, in un progetto globale di riforma costituzionale, nel disegno di una nuova Costituzione. E su un progetto globale è difficile trovare un largo accordo, anche perché vi sono forze politiche che ritengono ancora valida e attuale la Costituzione del '48; la ritengono bisognosa certamente di aggiornamenti e aggiustamenti, ma non di una riforma generale che ne sovvertirebbe i principi, i valori e l'assetto fondamentale; e queste forze politiche sono state rafforzate, nella loro opposizione a progetti di riforma radicale, dal risultato del referendum popolare del giugno del 2006, quando oltre il 62% degli elettori ha bocciato la riforma della seconda parte della Costituzione approvata dal Parlamento nel 2005. Se invece lasciamo da parte ogni tentazione di organicismo, non si può non vedere l'utilità di una correzione dell'articolo 117 che consentirebbe di rettificare con largo consenso la parte più controversa del nuovo Titolo V, e con ciò ridare alla riforma costituzionale approvata nel 2001 da una ristretta maggioranza quella

più forte legittimazione che gli viene solo da una convergenza larga tra le forze politiche e da un largo consenso sociale. Si sanerebbe così un *vulnus* che molto ha pesato sulle vicende politico-istituzionali di questi ultimi anni: le riforme costituzionali dovrebbero infatti essere sempre largamente condivise, dato che la Costituzione definisce diritti, libertà e regole che valgono per tutti i cittadini. E' per ciò che una riforma, pur confermata da un referendum, come è stata appunto quella del Titolo V, per il solo fatto di essere sentita come 'di parte', ha finito per non essere convintamente attuata dall'altra parte, una volta che questa ebbe vinto le elezioni ed è andò al governo. E da questa disapplicazione è nata molta parte della confusione e della conflittualità istituzionale di questi ultimi anni

Il federalismo fiscale, invece, si basa su una disposizione costituzionale largamente condivisa. Tanto è vero che tanto il ministro Tremonti quanto Michele Salvati la rivendicano come frutto della propria penna: è una buona cosa, perché è bene che le norme costituzionali abbiano molti padri; quando molti ne rivendicano la paternità, vi è la certezza che non sono il prodotto della imposizione di una parte sulle altre. La controprova, per quanto concerne l'articolo 119, sta nel fatto che la riforma costituzionale del 2005, votata dal centrodestra e poi respinta dal referendum, non modificava l'articolo 119, dimostrando anche così che esso era e restava il prodotto di una larga convergenza.

L'articolo 119, quindi, rappresenta una base comune. E rappresenta un passo avanti fondamentale nella direzione dei principi e dei valori che Faverrin illustrava all'inizio: nel senso cioè di affermare nel sistema istituzionale italiano la cultura della responsabilità, della valutazione e della valorizzazione del lavoro pubblico, se ed in quanto capace di contribuire agli interessi generali del paese, di dare risultati efficaci in termini di qualità dei servizi e delle prestazioni ai cittadini.

Dopo l'entrata in vigore del Titolo V - anzi, prima ancora, dopo l'entrata in vigore del federalismo amministrativo previsto dalle ricordate riforme degli anni '90 - noi disponiamo già di un sistema sostanzialmente federale per quanto riguarda la distribuzione dei poteri di gestione dei servizi e degli interventi: una buona parte delle responsabilità di gestione sono attribuite a Regioni ed Enti locali, e quello che resta in capo alle amministrazioni dello Stato è - grosso modo - quello che deve restare di competenza centrale (federale o nazionale) in ogni sistema federale moderno, ispirato ai principi del federalismo solidale e cooperativo. Nessuno pensa infatti - o, almeno, lo spero - che si possano regionalizzare materie come la previdenza o

le Forze armate, e, almeno nel caso italiano, la sicurezza e l'ordine pubblico.

Qui è importante chiarire un punto: uno Stato federale è cosa ben diversa da una confederazione di Stati indipendenti o di Regioni sovrane. Spesso in Italia si è fatta confusione; e spesso le forze politiche che non avevano la secessione nel proprio DNA hanno rinunciato a chiarire i termini della questione, a reagire a posizioni criptosecessioniste. Il prototipo dello Stato federale sono gli Stati Uniti, che hanno 'inventato' il federalismo due secoli fa. Quasi un secolo dopo scoppiò la guerra civile, nata dalla secessione proclamata dagli Stati del Sud, che non volevano uno Stato federale, e infatti si definirono 'Confederati'. Due erano i principi fondamentali che gli Stati secessionisti del sud volevano affermare: da un lato, che diritti e libertà fondamentali dei cittadini non fossero fissati dalla Costituzione federale e dai relativi emendamenti, e quindi non fossero uguali per tutti, bensì fossero fissati dalle Costituzioni dei singoli Stati, e quindi potessero essere diversi dall'uno all'altro (con la conseguenza di riconoscere la facoltà degli Stati del Sud di negare alla popolazione di colore molti dei diritti costituzionali riconosciuti ai bianchi); dall'altro, che il potere tributario fosse anch'esso attribuito esclusivamente ai singoli Stati federati, che sarebbero stati perciò i soli legittimati a riscuotere tributi e imposte, e che avrebbero successivamente versato il proprio contributo alla Confederazione per finanziare i servizi e le attività comuni. Questi due tratti caratterizzavano un modello diverso da quello federale. Infatti nel modello federale - confermato dalla vittoria dei federali nella guerra di Secessione e dagli esempi di Stati federali successivi, come la Germania - avviene invece che diritti e libertà fondamentali sono stabiliti dalla Costituzione federale e sono uguali per tutti i cittadini (universalità dei diritti), e che il potere tributario si articola in modo che gli Stati federati raccolgono le imposte per finanziare le spese di loro competenza, ma lo Stato federale è legittimato anch'esso a raccogliere le imposte necessarie a finanziare le funzioni che gli sono proprie. Tra queste funzioni vi sono la perequazione, il coordinamento e la solidarietà. E ovviamente la difesa del Paese e le Forze armate, che non può gravare solo sulle Regioni di confine; o le funzioni di ordine pubblico connesse all'immigrazione che non possono gravare solo su regioni come la Sicilia, la Puglia e la Calabria.

Le funzioni federali debbono invece finanziate con il prelievo fiscale a livello federale o nazionale, e così le funzioni di coordinamento e di perequazione, in modo da garantire l'universalità dei diritti. L'articolo 119 lo afferma molto chiaramente. Ciononostante, molti dei disegni di

legge presentati negli anni scorsi (da sinistra e da destra) sembravano accogliere l'ispirazione confederale più che quella federalista. Per esempio, il progetto lombardo ricordato da Macciotta, pur approvato a larghissima maggioranza dal Consiglio regionale della Lombardia: esso prevedeva che un importante pacchetto di tributi fosse trasferito integralmente alle Regioni, indipendentemente da una valutazione dei costi delle funzioni ad esse attribuite, cosicché le Regioni più ricche avrebbero avuto più risorse, mentre per le altre valeva un meccanismo di perequazione parziale, gestito e controllato dalle Regioni ricche. Con un progetto del genere lo Stato – come dimostrò il prof. Osculati in uno studio per Astrid – non sarebbe stato in grado di finanziare le sue funzioni essenziali: le risorse che gli restavano non bastavano neppure a coprire le spese di tre settori, il servizio del debito pubblico, le Forze armate e le Forze dell'ordine. L'esempio del ddl lombardo non va sottovalutato, perché esso fu ufficialmente 'sponsorizzato' dal programma elettorale del PdL e della Lega, e dunque era entrato a far parte, a pieno titolo, del programma del quarto governo Berlusconi! Peraltro, il ddl Prodi-Padoa Schioppa elaborato nella scorsa legislatura, non era molto migliore.

Da allora è passato meno di un anno. Oggi siamo di fronte ad un testo che ha cambiato radicalmente faccia. E' un cambiamento frutto del lavoro congiunto del Ministro Calderoli, dell'opposizione, delle autonomie locali e delle parti sociali. Anche noi di Astrid abbiamo fatto la nostra parte, elaborando molti degli emendamenti che poi il Governo ha fatto propri. Da parte dei Ministri coinvolti vi è stata grande disponibilità al confronto, e anche disponibilità a cambiare opinione su aspetti sostanziali. Cosa non frequente, e dunque anche perciò meritevole di particolare apprezzamento.

Ci troviamo adesso di fronte a un testo del quale mi sento di dire che, da una parte, è sostanzialmente coerente con i principi costituzionali, dall'altro può rappresentare uno strumento fondamentale per modernizzare il Paese, e per migliorare fortemente la produttività delle Amministrazioni e dei servizi pubblici sulla base di una cultura della responsabilità. Certo, l'attuazione rigorosa e coerente di questa delega non sarà cosa semplice, non solo per via dei punti critici ricordati da Macciotta, ma soprattutto perché la logica a cui si ispira è profondamente innovativa. Per questo saranno necessari grande vigilanza e sostegno da parte di quelle forze che hanno deciso di scommettere sull'innovazione. Come ha affermato all'inizio Faverrin, la Cisl FP si pone tra queste, e dunque è chiamata ad un ruolo da protagonista.

Quanto al merito, la legge delega stabilisce in primis che le risorse siano distribuite in misura commisurata ai servizi ed alle prestazioni da fornire ai cittadini, valutando i fabbisogni standard e le risorse necessarie in modo assicurare i livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dalla legge o, nei comparti dove ciò non è previsto, livelli di prestazione almeno accettabili: questi livelli dovranno essere ovviamente stabiliti - ove già non lo siano - settore per settore, servizio per servizio e prestazione per prestazione.

Su questa base si tende dunque a costruire una distribuzione delle risorse razionale, logica, equa ed efficiente, che abbia come riferimento le persone destinatarie dei servizi e delle prestazioni e i loro diritti. Se non fosse così, se le risorse venissero distribuite secondo criteri che non tengono conto delle effettive responsabilità e spese di gestione dei servizi e delle prestazioni ai cittadini, finirebbe con l'esserci chi avrebbe più del necessario, e quindi sarebbe incentivato allo spreco, e chi invece avrebbe meno del necessario, e quindi non potrebbe garantire i livelli essenziali delle prestazioni ai cittadini, e avrebbe in più un alibi per non gestire nemmeno quel poco di risorse che ha in maniera razionale.

Per attuare questo principio, occorrerà un lavoro impegnativo, che occuperà - infatti la legge lo prevede - strutture adeguate che, in collaborazione con ISTAT, Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia, Servizi statistici regionali e locali, facciano emergere i dati reali, consentendo così di prevedere una distribuzione delle risorse commisurata agli effettivi fabbisogni che ciascuna amministrazione ha per essere in grado di fornire ai cittadini i servizi di cui ha competenza, valutati secondo costi standard.

E' un meccanismo che, inevitabilmente, innescherà una competizione fra territori. Ma si tratterà di una competizione virtuosa, sull'efficienza delle amministrazioni e sulla capacità di organizzare bene le risorse attribuite. Chi è meno efficiente sarà costretto a riorganizzarsi, oppure ad aumentare la pressione fiscale. Diventerà fondamentale per le amministrazioni giocare la partita della qualità, della valutazione delle performance e dei risultati, che porta a premiare il merito e i miglioramenti e, viceversa, a sanzionare l'incapacità. L'attuazione del federalismo fiscale varrà da stimolo per una operazione generale di ammodernamento delle amministrazioni.

Naturalmente, la concorrenza si innescherà anche su un altro fronte, quello della lotta all'evasione fiscale. Le entrate di ciascuna amministrazione sono date in gran parte dal gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni, valutate però secondo un tasso uniforme di fedeltà fiscale. Il riparto del fondo perequativo potrà e dovrà

compensare le disparità dei livelli di reddito, ma non i diversi livelli di evasione.

In questo modo, l'attuazione del federalismo fiscale concorrerà alla realizzazione di un progetto complessivo di riforma e ammodernamento del sistema amministrativo, nel quale si inquadra anche la riforma dell'amministrazione proposta dal ministro Brunetta. Il ddl Brunetta contiene più di un aspetto discutibile – e personalmente condivido la posizione della Cisl in favore della valorizzazione della contrattazione aziendale, ma ritengo che due soli comparti di contrattazione siano comunque troppo pochi –; ma esso prosegue, sia pur con qualche deviazione e contraddizione, le linee della riforma degli anni 90, della legge delega 59, che già muoveva dall'idea di incentivare le amministrazioni a competere sul terreno della qualità dei servizi e delle prestazioni, creando meccanismi di incentivazione al miglioramento dei risultati. In concreto, l'attuazione della riforma ha lasciato spesso a desiderare, soprattutto sul terreno or ora ricordato. Dunque è bene che si mettano in moto meccanismi più stringenti per perseguire lo stesso obiettivo.

Almeno per quanto concerne il comparto delle amministrazioni regionali e locali, la legge sul federalismo fiscale viene oggi a fornire alle amministrazioni un incentivo essenziale per ammodernarsi, attraverso operazioni di riorganizzazione, razionalizzazione, riqualificazione, innovazione tecnologica, formazione e aggiornamento del personale, in modo da migliorare efficienza, efficacia e capacità di produrre a costi contenuti servizi e prestazioni di buona qualità per tutti. Se infatti non saranno in grado di mettere in moto questi meccanismi, rischiano di trovarsi in difficoltà, di dover inasprire la pressione fiscale a livello regionale e locale per poter garantire i livelli essenziali delle prestazioni, o, altrimenti di subire sanzioni e di essere l'oggetto di interventi sostitutivi.

Condivido totalmente le critiche di Macciotta sui molti punti rimasti ancora incerti nel testo della legge delega. Ma l'asse portante della delega è quello che vi ho rapidamente sintetizzato; ed esso va – per le ragioni che vi ho sinteticamente esposto – nella direzione giusta; può contribuire a quel processo di riforma e rinnovamento del nostro sistema amministrativo che è un fattore decisivo per la crescita sostenibile, la coesione sociale e la competitività del Paese.

L'attuazione della delega sarà tuttavia difficile e incontrerà resistenze di natura politica, di natura burocratica, incontrerà l'opposizione di poteri forti, interessi costituiti e vecchie posizioni di rendita. Si tratta peraltro di una partita decisiva per mettere il nostro Paese in condizione di riprendere il cammino della crescita sostenibile, di

recuperare competitività, di difendere e ammodernare il modello sociale europeo, di garantire la coesione sociale.

Ormai le vecchie certezze (gli "*idola forti*") del 'pensiero unico' sono stati spazzati via dalla crisi (ma, a dire il vero, anche da riflessioni precedenti alla crisi). L'idea che si possa avere uno Stato moderno ed efficiente facendo a meno di pubbliche amministrazioni moderne ed efficienti, e affidando totalmente al mercato il compito di fornire servizi e prestazioni ai cittadini, è uscita di scena.

Come sappiamo, alle origini di questa crisi sta anche il fatto che negli USA, dove le pubbliche amministrazioni non forniscono servizi essenziali universali come l'assistenza sanitaria, occorre dare a cittadini e famiglie altri modi per far fronte alle necessità fondamentali: modi come il meccanismo dei mutui subprime, che hanno finanziato a basso costo l'accesso alla proprietà della casa di famiglie non in grado di pagare alti canoni di affitto, ma che nel contempo hanno incrementato l'indebitamento delle famiglie stesse, che alla fine è cresciuto fino a scoppiare.

Fortunatamente noi abbiamo il modello sociale europeo, che avrà bensì bisogno di essere ammodernato e perfezionato, ma che sostanzialmente ha retto e regge, seppur subendo le ricadute della crisi. Ma, anche in ragione di questo modello, noi abbiamo più di altri bisogno di istituzioni e di pubbliche amministrazioni efficienti, perché da esse dipende la tutela dei diritti fondamentali, la qualità della vita, la coesione sociale dell'intero Paese.

Noi non possiamo dunque rinunciare a percorrere fino in fondo la strada della valorizzazione del ruolo delle amministrazioni pubbliche, delle riforme necessarie per metterle in grado di reggere la sfida della modernizzazione e della qualità. La legge sul federalismo fiscale è uno strumento importante di questa strategia.