

Lo stato di attuazione del federalismo

Intervento nella tavola rotonda promossa da
Forum P.A., Roma, 11 maggio 2005

FRANCO BASSANINI

Senatore della Repubblica

Membro della Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali

Grazie. Se ci riferiamo alla scorsa Legislatura, dobbiamo far riferimento a due riforme in materia di federalismo. La prima è andata sotto il nome di federalismo amministrativo ed è stata realizzata nell'ambito di una complessiva riforma dell'amministrazione a Costituzione invariata, dunque senza modificare alcuna disposizione costituzionale. Essa ha trasferito consistenti poteri alle Regioni e agli Enti Locali e la cosa è avvenuta senza polemiche e senza particolari problemi, anche perché nelle sedi nelle quali si decideva si è sempre registrata una larga maggioranza tendenzialmente bipartisan. Anzi, casomai, da parte dell'opposizione si diceva che si doveva fare di più, che la direzione era giusta ma che bisognava fare di più.

Poi è arrivata la riforma del Titolo V. Ho più volte sostenuto allora e in seguito che ritenevo sbagliato stabilire il precedente di una riforma costituzionale, tra l'altro molto importante, fatta con i voti della sola maggioranza. La Costituzione è fatta di regole che valgono per tutti e come avviene nelle grandi democrazie deve essere modificata con il consenso di tutti, o di quasi tutti. Va tuttavia subito detto – perché altrimenti non si ha consapevolezza di quello che realmente è successo – che queste critiche devono fare i conti con una serie di “attenuanti”. Innanzitutto la riforma del Titolo V è stata sostanzialmente costruita sulla falsariga del testo che nella Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali fu approvato a larghissima maggioranza. Quel testo fu approvato anche dai Parlamentari di Forza Italia, di Alleanza Nazionale e dell'UdC, quindi non era in origine un testo di parte. In secondo luogo la riforma del Titolo V fu sino alla fine sostenuta vigorosamente dai Presidenti delle Regioni e dai Sindaci anche di centrodestra. Quindi aveva nel sistema delle istituzioni complessivo una maggioranza *bipartisan* molto forte, anche se in Parlamento questa larga maggioranza non c'era, e per questo resto dell'avviso che non sia stato opportuno creare quello che comunque sarebbe stato, ed è stato, invocato come un precedente di riforma costituzionale approvata da una sola parte. Ma - ripeto - nel sistema delle istituzioni *at large* una larga convergenza c'era ed era *bipartisan*: da Formigoni a Fitto, da Albertini alla Poli Bortone, per citare solo alcuni esponenti dell'opposizione di allora. In terzo luogo, la critica che, nel merito, il centrodestra faceva allora alla riforma del Titolo V non era che essa andasse troppo in avanti nel dare poteri alle Regioni, ma che non andasse abbastanza avanti. Si voleva più federalismo, non meno. Ma una cosa è fare a colpi di maggioranza una riforma costituzionale avversata dall'opposizione nella sua stessa direzione di marcia ed

un'altra invece è farla contro un'opposizione che non ne contesta la direzione di marcia ma che sostiene che bisognerebbe andare più avanti. A quella opposizione si può a buon diritto rispondere: "Non prendetevela troppo! Intanto facciamo questo passo avanti nella direzione che anche voi auspicate, se poi diventerete maggioranza metterete all'ordine del giorno gli altri passi che voi ritenete necessari."

C'erano dunque molte "attenuanti". Ma resta vero che una riforma costituzionale a colpi di maggioranza non dovrebbe mai essere fatta. Per di più quel testo era per certi versi non del tutto ben meditato (il Senato fu costretto a votarlo a scatola chiusa...); ed è vero che una riforma fatta da una maggioranza di parte rimane poi esposta al rischio che - cambiando governo e maggioranza - manchi una forte determinazione ad attuarla o, quanto meno, ad attuarla completamente e correttamente.

Beninteso: un cambio di maggioranza non legittima il nuovo Governo a eludere l'obbligo di attuare una riforma costituzionale, perché il Governo è pur sempre *sub Constitutione et sub le gibus*; ma di fatto questo è quello che è successo. Anche l'aumento del contenzioso, che c'è stato, deriva in gran parte – diciamoci la verità! – dal fatto che il Titolo V non è stato attuato. All'inizio di questa Legislatura il Governo avrebbe quanto meno potuto adottare una linea intermedia: attuare il Titolo V, salvo le disposizioni che la nuova maggioranza non aveva condiviso, sulle quali proporre e far approvare immediatamente le necessarie modifiche. Perché la Costituzione o la si attua o la si modifica. Se non la si modifica la si attua, perché è la Costituzione della Repubblica.

Ma non fu adottata neppure questa linea intermedia. Il nuovo titolo V venne lasciato in vita (ed è tuttora vigente nel testo approvato nel 2001) ma fu lasciato marcire. E si affermarono due indirizzi del tutto contraddittori: da un lato la fuga in avanti della devolution, proclamata, annunciata, proposta, contestata, corretta, e tuttora in itinere: una proposta molto diversa e molto più radicale delle correzioni al Titolo V che tutti erano disposti ad accettare o a discutere ragionevolmente; dall'altro lato, il Governo ha inanellato una serie di provvedimenti ispirati ad una logica ultracentralista, che faceva a pugni persino con il vecchio Titolo V, non solo con il nuovo. Tant'è vero che la Corte Costituzionale – seppur cercando di non calcare troppo la mano – ha dovuto dichiarare l'incostituzionalità di molte di queste disposizioni. Ricordo solo la Legge Obbiettivo. La Legge Obbiettivo è stata salvata dalla Corte, a condizione che sia sempre raggiunta una previa intesa tra lo Stato e le Regioni interessate (sentenza Mezzanotte). La norma-chiave della Legge Obiettivo, invece, avrebbe consentito al Governo di decidere per conto suo sulle grandi infrastrutture anche in mancanza di intesa. Perciò la Corte l'ha dichiarata incostituzionale.

Analoghe considerazioni valgono per il federalismo fiscale. Il nuovo Titolo V non poteva direttamente disciplinare la distribuzione delle risorse finanziarie, ma ha dettato alcuni importanti principi nell'articolo 119; i quali – lo sottolineo – non sono state rimessi in discussione neanche nella proposta di riforma costituzionale che il Governo ha presentato e che è stata approvata in prima lettura dai due rami del Parlamento. Quindi il nuovo 119 è considerato da tutti come una buona base di

principio per un serio federalismo fiscale. Ma allora andava attuato, non lasciato marcire per quattro anni (e per chissà quanti ancora)! Dice Lorenzo Fuccaro che è difficile farlo e che la materia è complessa: ma ciò non ha impedito al nostro gruppo di Astrid sul federalismo fiscale di elaborare e pubblicare un progetto di attuazione dell'articolo 119 corredato da una proposta di legge delega che non comporta maggiori oneri finanziari, pur attuando i principi del federalismo fiscale e cioè dando alle Regioni un ampio bouquet di risorse proprie e di partecipazioni al gettito dei tributi erariali, con possibilità di manovra delle aliquote secondo le proprie responsabili scelte.

E' superfluo ricordare che non c'è federalismo fiscale se non quando la Regione o l'ente locale ha la responsabilità del rapporto tra provvista e spesa; può promettere ai suoi cittadini di dar loro migliori servizi ma aumentando il prelievo fiscale (aumentando le aliquote), ovvero può promettere di ridurre la pressione fiscale ma diminuendo i servizi, o infine può promettere di mantenere invariate quantità e qualità dei servizi ma riducendo la pressione fiscale grazie al successo di operazioni di efficientamento, ecc. ecc.. In quella nostra proposta il punto di partenza è che all'inizio si parta garantendo le risorse attuali - ma con il sistema del federalismo fiscale - e poi con l'evolversi del tempo si lavori per essere in grado di garantire pari opportunità alle Regioni. Perché il federalismo non prevede che ciascuno si tenga i soldi suoi, chi ne ha di più ne ha di più e chi ne ha di meno si arrangia. Il federalismo significa che si danno a tutti pari opportunità e poi...chi ha più filo tesse! Noi partiamo dall'idea che il federalismo è (anche) competizione tra i territori; ma quale competizione ci può essere tra chi corre con la Ferrari e chi corre in bicicletta? Nessuno si impegna in una competizione se parte in condizioni di assoluto svantaggio. È dunque chiaro che alle Regioni più svantaggiate spettano fondi perequativi, trasferimenti perequativi, come prevede l'art. 119, e poi chi è più in gamba riuscirà meglio a valorizzare i propri talenti.

E' sorprendente che la Commissione Vitaletti, dopo tre anni, non abbia prodotto neanche un appunto, neanche una proposta, quando un piccolo think tank privato ne ha prodotto una completa in sei mesi. Si poteva fare, noi abbiamo dimostrato che si poteva fare.

Infine la questione dell'aumento della spesa pubblica dovuto al federalismo. È chiaro che queste operazioni di decentramento possono comportare qualche costo di impianto del nuovo sistema; ma nel contempo la vicinanza delle Amministrazioni ai cittadini dovrebbe consentire poi di riassorbire questi aumenti iniziali e di gestire meglio le cose sostanzialmente con le stesse risorse. Questo è più o meno quello che è accaduto nei grandi Paesi che hanno fatto operazioni di questo genere. Tra questi ci sono anche Paesi di antica tradizione centralista. Vengo ora da Parigi dove ho partecipato ad alcune riunioni del *Comité d'évaluation des Stratégies Ministérielles de Réforme* e ho toccato con mano come la Francia stia facendo una grande operazione di decentramento paragonabile al nostro federalismo amministrativo, al quale del resto dichiarano – riempiendoci d'orgoglio – di volersi ispirare. La Francia sta, ad esempio, trasferendo 31 mila dipendenti del Ministero de l'Équipement alle Regioni. Trentun mila, non due! E di un solo Ministero! Anche loro hanno il

problema dei costi e lo risolvono nei termini che vi ho detto, ma con molto rigore e determinazione. Che da noi negli ultimi anni sono del tutto mancati!

Vi faccio un solo esempio che so essere provocatorio: quello del Corpo Forestale dello Stato. Le Regioni sono competenti in materia di agricoltura e foreste non in base all'”orrido” nuovo Titolo V ma già a norma della Costituzione del 1947. Il Corpo Forestale dello Stato gestisce - o meglio gestiva - le foreste, ed è chiaro che la competenza regionale in materia di foreste comportava che gran parte di esso, salvo chi era addetto ai Parchi Nazionali, sarebbe dovuta andare alle Regioni. Così fu stabilito nella scorsa Legislatura dopo infinite discussioni con il Ministero dell'Agricoltura. Quel Decreto del Presidente del Consiglio che disciplinava il trasferimento alle Regioni del settanta per cento delle risorse e del personale del Corpo Forestale dello Stato, il resto rimanendo alle dipendenze del Ministero dell'Agricoltura per gestire le residue funzioni statali, è stato però annullato dal TAR del Lazio. E sapete perché? Perché l'Avvocatura dello Stato, per conto del Governo, ha sostenuto che il Ministero dell'Agricoltura, che in base alla legge doveva essere sentito dalla Presidenza del Consiglio prima di emanare il decreto di trasferimento, non era invece mai stato sentito. Affermazione del tutto falsa: ci sono stati tre anni di riunioni, di scambi di lettere tutte protocollate, di ripetute riunioni della Conferenza Stato-Regioni con la partecipazione del Ministro dell'Agricoltura (il quale dunque non solo è stato sentito, ma ha partecipato alle sedute della Conferenza nelle quali furono ripetutamente espressi pareri sulle varie stesure del decreto). Ma l'Avvocatura ha sostenuto il contrario e il TAR non ha potuto che annullare il decreto, dando così a Governo e Parlamento il tempo di approvare una legge che ha trasformato il Corpo Forestale dello Stato in Quinto Corpo di Polizia. Nessuno può seriamente sostenere che il nostro Stato abbia bisogno di un quinto corpo di polizia; lo scopo vero della riforma era dunque sottrarre il Corpo al trasferimento alle Regioni, dato che le Regioni non hanno (per ora, Bossi incombe!) funzioni di polizia. A questo punto cosa succede? Succede che le Regioni per gestire le foreste hanno bisogno di personale e quindi, mentre lo Stato si tiene il personale e le risorse del Corpo Forestale, le Regioni devono assumere personale nuovo e trovare nuove risorse. Ma così il federalismo costa e costa assai! Costa quando si duplicano le funzioni.

Morale della vicenda: o l'attuazione del federalismo è governata in modo rigoroso e corretto, nel rispetto di leggi che erano rigorose e corrette, oppure si apre un problema di finanza pubblica di notevoli dimensioni: forse non delle dimensioni di cui parlano alcune indagini giornalistiche, che spesso confondono le risorse da trasferire con le risorse aggiuntive necessarie per far funzionare il nuovo sistema federalizzato. È chiaro che finché vengono trasferite soltanto risorse dal bilancio dello Stato, prelevandole dai bilanci dei ministeri che cessano di svolgere le funzioni trasferite, non ci sono costi aggiuntivi, ci sono soltanto soldi che non vengono più spesi dallo Stato ma vengono spesi dalle Regioni. Se la cosa è fatta correttamente, si può realizzare al novantanove per cento in invarianza di spesa e in invarianza di risorse. Questa era la scelta (per vero del tutto necessitata, date le condizioni della finanza pubblica e i vincoli del trattato di Maastricht) compiuta dalla legge 59. E a chi dice (Formigoni *in primis*) che con la legge 59 il Governo ha trasferito poteri e

compiti ma non risorse, vorrei ricordare che i decreti che dettagliatamente identificavano i compiti, il personale e le risorse finanziarie da trasferire furono tutti (dico tutti) approvati dalla Conferenza unificata all'unanimità, con il voto favorevole anche dei Presidenti e dei sindaci politicamente collocati nel centrodestra, Formigoni compreso.

Un'ultima considerazione: tutto quello che sta accadendo in questi ultimi anni avrà – temo – effetti devastanti sul sistema delle autonomie. Parlo delle leggi finanziarie che strangolano Regioni e Comuni, del rinvio alle calende greche dell'attuazione del federalismo fiscale, della valanga di riforme, leggi e leggine di impianto centralista e statalista: dovrei parlare anche della riforma costituzionale, anche se credo che non passerà, perché io sono convinto che nel referendum gli italiani voteranno contro la devolution, contro l'onnipotenza del premier e contro la demolizione della Costituzione del 1947 che il progetto governativo tenta di fare. Si tratta in ogni caso di una riforma sconclusionata e contraddittoria anche in tema di forma dello Stato; essa produrrà infatti un federalismo a fisarmonica: a seconda del governo e della maggioranza del momento, aprirà la strada alla disarticolazione del Paese, e quindi non ad un assetto federale ma ad una confederazione di Regioni indipendenti, oppure - attraverso un uso centralista della clausola dell'interesse nazionale – ad un ritorno al centralismo sul modello dello Stato ottocentesco e dello Stato fascista. Perché quella clausola dell'interesse nazionale può legittimare ogni compressione dell'autonomia regionale o locale, dipende dal Governo che può farvi ricorso o meno. Ricorrendo alla clausola dell'interesse nazionale, si potrà bocciare una legge regionale che stabilisca, per esempio, il colore delle divise degli uscieri della Regione. D'altro canto, con un Governo e una maggioranza condizionati dai cripto-secessionisti della Lega, potrebbero passare senza obiezioni anche una legge regionale che privatizzi la scuola o la sanità in qualche Regione.

Dieci anni fa, gli italiani erano tutti per il federalismo; perché pensavano - come gli era stato spiegato - che il federalismo volesse dire istituzioni più vicine al cittadino, dotate dei poteri e delle risorse necessarie per risolvere i loro problemi e per risolverli bene, perché le istituzioni territoriali sono più in grado delle amministrazioni centrali di conoscere le realtà del territorio e di ascoltare la voce dei cittadini, utenti dei servizi e delle prestazioni pubbliche. Tutto ciò continua ad essere vero, in linea di principio, perché le buone soluzioni federali, o quasi federali e comunque ispirate al principio di sussidiarietà, di norma producono questi benefici. Ma non è quello che sta accadendo in Italia, dove le leggi finanziarie costringono le Regioni e gli enti locali a “tagliare” i servizi e ad aumentare la pressione fiscale, e allora gli italiani cominciano a pensare che si stava meglio quando si stava peggio. Che si stava meglio quando tutto dipendeva da Roma. A questo nostalgico ritorno al vecchio centralismo non si risponde con le parole, ma dando alle istituzioni regionali e locali i poteri, le risorse e gli strumenti necessari per risolvere i problemi delle loro collettività. Quello che si è fatto in questi anni, varando riforme affrettate ma soprattutto non attuandole e adottando provvedimenti di stampo fortemente centralista in un ordinamento che ormai è quasi federale, è esattamente il contrario.