

Il “modello federale” e il federalismo fiscale¹

di
FRANCO BASSANINI

1. - Il federalismo è stato inventato negli Stati Uniti d’America oltre due secoli fa. La Costituzione americana è stata la prima Costituzione di uno Stato federale.

I suoi principi fondanti furono rimessi in discussione, dopo qualche decennio, con la guerra civile americana. Gli Stati secessionisti del Sud contestavano due principi base del federalismo.

Primo, che a tutti i cittadini americani, in qualunque luogo degli Stati Uniti risiedessero, dovessero essere riconosciuti gli stessi diritti e le stesse libertà costituzionali, fissati per tutti dalla Costituzione federale (o, più esattamente, dai primi emendamenti alla Costituzione federale). Gli Stati del Sud rivendicavano il diritto dei singoli Stati a determinare essi stessi, con le proprie Costituzioni e le proprie leggi, i diritti fondamentali dei loro cittadini e a stabilire a chi questi diritti e queste libertà dovessero essere effettivamente riconosciuti, in modo da poterli negare in tutto o in parte alla popolazione di colore.

Gli Stati secessionisti del Sud contestavano in secondo luogo il diritto della Federazione di riscuotere tributi federali. La sovranità fiscale, dunque la potestà tributaria, avrebbe dovuto spettare – secondo la loro dottrina dello Stato – ai singoli Stati, alla Virginia, alla Georgia, alla Pennsylvania, al Massachusetts: ciascuno Stato (noi diremmo ciascuna Regione) avrebbe riscosso i tributi dai suoi cittadini e avrebbe poi trasferito una quota del gettito a Washington per pagare le funzioni comuni (federali o, meglio, confederali) svolte dagli Stati Uniti.

Non a caso, gli Stati del Sud si definirono confederati: *Confederate States of America* è la denominazione ufficiale assunta l’8 febbraio 1861 dalla Confederazione costituita tra i 7 Stati (Alabama, Florida, Luisiana, Carolina del Sud, Georgia, Mississippi, Texas) che nei mesi precedenti avevano dichiarato la propria secessione dagli Stati Uniti d’America. Non volevano dunque uno Stato federale; volevano una Confederazione di Stati indipendenti e sovrani. Vinsero i federali del Nord, e gli Stati Uniti restarono uno Stato federale.

La distinzione tra il modello federale e quello confederale è dunque netta e chiara. Lo è nella dottrina internazionale e nell’esperienza costituzionale degli Stati federali, a partire, appunto, dal prototipo americano (per non parlare, a

¹ E’, con diverse integrazioni e correzioni, il testo della relazione tenuta al Seminario su *Attorno al titolo V: i Poteri, la Sussidiarietà, la Rappresentanza*, Milano, 11 luglio 2008. Pubblicato in *Astrid Rassegna*, 2008, n. 78. Aggiornato al 5 settembre 2008.

seguire, della Germania, del Canada, dell’Australia, del Brasile). Non lo è, invece, nella cultura politica e istituzionale italiana (di destra e di sinistra).

La confusione fra i due modelli è evidente nel pensiero di Gianfranco Miglio che ha ispirato la Lega Nord: Miglio parlava di federalismo ma ipotizzava una vera e propria confederazione di macroregioni indipendenti e sovrane. Il progetto di federalismo fiscale proposto nel 2008 dalla Regione Lombardia² è figlio di questa confusione. Il documento del PD lombardo del 30 giugno 2008³, pur rappresentando un passo avanti nel recupero di una impostazione limpidamente federale e federalista, non è riuscito a superare del tutto questa confusione.

2.- Il modello federale caratterizza un sistema istituzionale (o un gruppo di sistemi istituzionali) molto moderno, molto efficace, particolarmente adatto a governare le moderne società complesse. E’ infatti in progressiva espansione nel mondo: anche nazioni tradizionalmente centraliste come la Francia – ove non si accetterà mai, per ragioni storico-culturali, di parlare di federalismo o di Stato federale – stanno tuttavia adottando in fatto molti degli elementi del modello federale, ben al di là di quello che comunemente si pensa (le regioni francesi non dispongono – è vero – di poteri legislativi, ma solo di poteri regolamentari e di ordinanza; ma in Francia, in base alla Costituzione gollista, per molte materie la fonte di regolazione suprema non è la legge, ma è il regolamento o l’ordinanza, quindi il fatto che le Regioni non dispongano di potestà legislativa non è così rilevante; in più ad esse è riconosciuta – in via sperimentale – la potestà di derogare con regolamento alle norme di legge in particolari settori).

Per quale ragione si può sostenere che il modello federale è il più adatto a governare le moderne società complesse? La risposta è relativamente semplice. Uno degli scopi principali di ogni sistema istituzionale ben congegnato è quello di assicurare o realizzare la miglior possibile soddisfazione o realizzazione dei diritti dei cittadini, dei diritti di tutte le donne e gli uomini che vivono o che lavorano o che risiedono in un certo Paese (realizzarla direttamente, mediante prestazioni o servizi erogati dalle istituzioni pubbliche; ovvero assicurarla indirettamente regolando e promuovendo l’erogazione di servizi o prestazioni da parte di imprese private o del terzo settore).

Ora, nelle moderne società contemporanee, le domande, i bisogni ai quali le istituzioni devono dare risposte, così come i servizi e le prestazioni che servono a rendere concreto l’esercizio dei diritti dei cittadini, sono venuti crescendo, moltiplicandosi, diversificandosi a dismisura: è dunque necessario un sistema istituzionale-amministrativo pluralistico e articolato, nel quale le responsabilità

² A.S. 316, *Nuove norme per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*, di iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia, in <http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Atti-parla/AS-316.pdf>.

³ *Un federalismo fiscale responsabile. Contributo di idee del PD della Lombardia*, in [http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Interventi/Federalismo_fiscale - PD Lombardia-30_06_08.pdf](http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Interventi/Federalismo_fiscale_-_PD_Lombardia-30_06_08.pdf)

della gestione dei servizi e delle prestazioni siano distribuite razionalmente fra diversi livelli di governo (centri di produzione di prestazioni e servizi) secondo il principio di sussidiarietà. Non è più possibile pensare che questi prestazioni e servizi siano assicurati soltanto dallo Stato nazionale.

Mi spiego con un esempio. Se oggi qui attraverso una seduta spiritica evocassimo l'anima di un sindaco, diciamo il sindaco di Napoli di cento anni fa, e gli chiedessimo: che cosa stai facendo per risolvere il problema dello smaltimento dei rifiuti, dell'inquinamento dell'aria o dell'acqua, o della congestione del traffico urbano? Che cosa risponderebbe? Ci direbbe: ma di che cosa state parlando? che problemi sono? e comunque che responsabilità ho io, che competenza ho per risolverli? Cento anni fa un sindaco non si occupava dello smaltimento dei rifiuti, né c'era bisogno di nominare un commissario del Governo, o addirittura un sottosegretario per lo smaltimento dei rifiuti in Campania. Semplicemente lo smaltimento dei rifiuti non costituiva un problema, e comunque non rientrava tra i compiti del sistema istituzionale-amministrativo risolverlo. Lo stesso potevamo dire per l'inquinamento dell'aria o dell'acqua, o per la congestione del traffico urbano.

Insomma: negli ultimi decenni si sono moltiplicati e diversificati i problemi che le istituzioni devono risolvere, i servizi che devono assicurare, gli interventi che devono fare, le prestazioni che bisogna dare ai cittadini. Di fronte a questa crescita, davvero esponenziale, si rischia l'ingolfamento delle domande sociali al centro del sistema: occorre una razionale divisione del lavoro tra le varie istituzioni. Che lo Stato faccia quello che non si può che fare a livello nazionale, e il Comune, la Provincia, la Regione, assicurino tutte le prestazioni e i servizi che possono essere erogati o gestiti in una dimensione comunale, provinciale o regionale. Non possiamo certamente pensare di affidare la difesa del Paese ai sindaci dei Comuni di frontiera! Per la difesa del Paese occorre che provveda lo Stato. Così come non possiamo pensare che il filtro per l'immigrazione clandestina sia affidato ai Comuni costieri. Questa è una funzione nazionale. Ma tutto quello che può essere efficientemente gestito a livello locale, secondo il principio di prossimità, tutti i servizi e le prestazioni che possono essere erogati adeguatamente sul territorio, è meglio che siano assegnati alle competenze locali, per decongestionare lo Stato centrale, per evitare il sovraccarico delle funzioni al centro, per assicurare una migliore aderenza agli specifici bisogni dei cittadini-utenti, per rendere possibile un controllo più diretto dei destinatari delle prestazioni e dei servizi sulla loro qualità. Se devo stabilire dove collocare le fermate di un autobus dell'ATM, meglio che lo faccia il Comune, non il direttore generale del Ministero dei Trasporti, che magari non ha mai messo piede nella mia città.

Il federalismo è, in questa ottica, un sistema per assicurare migliori prestazioni, migliori servizi, per realizzare i diritti dei cittadini, mediante una intelligente e efficace ripartizione dei compiti pubblici fra le diverse istituzioni/amministrazioni. Ma se è così, allora è essenziale costruire un federalismo che funzioni.

Il federalismo non è dunque un modello ideologico, è uno schema di riferimento per progettare una moderna organizzazione dei poteri pubblici. Una moderna organizzazione della Repubblica che –come la nostra Costituzione dice chiaramente, nell’ articolo art. 114 – è formata da Comuni, Province, città metropolitane, Regioni, Stato: è l’insieme di queste istituzioni che va costruita come un sistema unitario ma plurale, definendo una distribuzione razionale tra esse dei compiti, dei poteri e delle risorse pubbliche, in relazione alla capacità di ciascuno di assicurare migliori servizi ai cittadini e di garantire il miglior livello di tutela, di soddisfazione dei diritti di tutti.

3. - Arriviamo al punto cruciale, anche ai fini della distinzione tra modello federale e modello confederale. Di che cosa sono cittadini i cittadini?

Nello Stato unitario sono cittadini dello Stato-nazione, e perciò sono anche cittadini di una provincia e di un comune.

Nella Confederazione sono cittadini della Regione o degli Stati confederati (e così i confederati americani volevano che i cittadini fossero cittadini della Virginia, della Pennsylvania, della Georgia e solo in quanto cittadini di uno di questi Stati anche cittadini della Confederazione americana, alla quale questi Stati delegavano alcuni compiti comuni, trasferendole perciò una quota delle risorse che ciascuno di essi percepiva dai propri cittadini in quanto esclusivo titolare del potere di imposizione fiscale).

Secondo il modello federale, i cittadini sono invece cittadini del loro Comune, della loro Provincia, della loro Regione, e dello Stato federale (se l’Europa si costruirà in futuro come una federazione, secondo il progetto di Altiero Spinelli, dovremmo aggiungere anche “cittadini dell’Europa unita”: ma per il momento non è così, e non sarà così neppure se entrerà in vigore il Trattato di Lisbona). Ciascuna di queste istituzioni ha poteri, compiti e risorse per assicurare servizi e prestazioni, per tutelare una parte dei diritti dei propri cittadini. Anche se la Corte Costituzionale è stata di diverso avviso (ma forse non ha abbastanza riflettuto sul nuovo articolo 114 della Costituzione), penso che abbia ragione quella parte della dottrina che sostiene che, nello Stato federale, è la stessa sovranità che si pluralizza, che si ripartisce fra i diversi livelli istituzionali: non è più appannaggio del solo Stato nazionale⁴. La sovranità “appartiene al popolo che la esercita nelle forme previste dalla Costituzione”, dice l’articolo 1 della Costituzione: la esercita direttamente coi referendum e indirettamente eleggendo i consigli comunali, regionali, provinciali, il parlamento, i sindaci, i presidenti di Regioni e province. Il popolo esercita dunque la sovranità quando vota nei referendum statali e locali, quando elegge le istituzioni statali e locali; dunque il popolo è, volta a volta, il popolo italiano, il popolo siciliano o lombardo, il popolo milanese, bresciano e comasco. Ciascuna delle istituzioni nazionali, regionali o locali, che il popolo contribuisce ad eleggere (o a determinarne le

⁴ Indicazioni in F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2007.

scelte con referendum) è titolare dell'esercizio di una quota di poteri sovrani, in relazione alle competenze che le sono attribuite, e su mandato del popolo che essa rappresenta : dunque del popolo italiano, siciliano o lombardo, milanese o bresciano o comasco, a seconda del livello istituzionale competente.

Parimenti: il cittadino che paga le tasse non è, nel modello federale, cittadino della Lombardia soltanto, ma è anche cittadino di Milano, o di Brescia o di Como, ed è anche cittadino italiano: mediante diversi tributi, o tributi unici suddivisi in diverse quote di compartecipazione, contribuisce così a finanziare le prestazioni e i servizi di ciascuna delle istituzioni di cui è cittadino. Per questo non ha senso dire che il gettito dei tributi deve “restare sul territorio”. Perché il territorio è, volta a volta, il territorio del comune di Milano, della Regione Lombardia, dell'intero Stato italiano: a seconda dei tributi e dei compiti (funzioni, servizi) che così vengono finanziati.

4. - Sono principi apparentemente ovvi: ma è altrettanto evidente che essi sono stati ignorati da chi ha scritto la legge 40 della Regione Lombardia, o l'articolo 7 dello Statuto lombardo; ma anche da quegli esponenti del centrosinistra che, preoccupati di inseguire la Lega, hanno finito per dividerne alcune evidenti aporie culturali.

Nel modello federale, infatti, è assolutamente incontestabile che la ripartizione delle risorse debba seguire la ripartizione delle funzioni. Non si può fare il contrario. Franco Osculati ha qualche settimana fa pubblicato su Astrid uno studio⁵, nel quale ha analizzato la ripartizione delle risorse che deriverebbe dalla legge 40, cioè dal progetto della Regione Lombardia. Ebbene, con le risorse da esso attribuitegli, lo Stato non sarebbe più in grado di assicurare contemporaneamente la difesa del Paese, la sicurezza pubblica, il pagamento del debito pubblico, la tenuta del sistema previdenziale. Soltanto il finanziamento di queste quattro funzioni supererebbe largamente l'ammontare delle risorse attribuite allo Stato centrale. Tutto il resto, compresa quella funzione di perequazione che in Costituzione è compito esclusivo dello Stato, compreso il funzionamento del Parlamento, del Governo, dei tribunali e delle ambasciate, resterebbe del tutto privo di risorse. E ciò perché la legge 40 ha costruito un sistema di federalismo fiscale ispirandosi, più o meno consapevolmente, a un modello confederale: non è partita da un'analisi dei compiti e delle funzioni attribuite a ciascun livello istituzionale e dei relativi costi, ma è partita da un'idea pregiudiziale: che le risorse si spendono sul territorio da cui sono prelevate e questo territorio è fondamentalmente il territorio regionale. Ma nel modello federale – come ho già sottolineato – il territorio è il Comune per le funzioni e i servizi comunali, la Regione per le funzioni regionali, l'Italia per le funzioni nazionali (e anche per le funzioni europee, finché l'Europa non diventerà uno Stato federale – per ora è piuttosto una confederazione di Stati).

⁵ F. OSCULATI, *Federalismo lombardo: Punti problematici*, in http://www.astrid-online.it/il-sistema1/Interventi/Osculati_Federalismo-lombardo_09062008.pdf

In sintesi: non si può costruire un sistema di federalismo fiscale partendo dai tributi. Occorre partire dalle funzioni e dai compiti, dai servizi e dalle prestazioni che ciascun ente di governo deve assicurare per garantire i diritti dei cittadini: l'articolo 119 della Costituzione lo dice con chiarezza, prevedendo al quarto comma che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni abbiano, mediante tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali o quote del fondo perequativo, le risorse necessarie per “finanziare *integralmente* le funzioni pubbliche loro attribuite”.

Dell'uso di queste risorse, Regioni, Province e Comuni risponderanno ai propri cittadini, sulla base dei principi di autonomia e responsabilità che sono il cuore del modello federale. E che possono realmente avere attuazione solo se le risorse sono direttamente assegnate (e per quanto possibile direttamente prelevate) da ciascuna istituzione/amministrazione; e se sono, nel loro ammontare, commisurate alle funzioni e ai compiti, dunque ai servizi e alle prestazioni che essa deve rendere ai cittadini; così da consentire di attivare quel circuito della responsabilità che consente agli amministratori di porre con chiarezza ai cittadini le scelte essenziali (volete più servizi o servizi migliori? dovrete pagarli di più con l'aumento delle tariffe o della pressione fiscale; volete pagare meno tasse o tariffe più basse? dovrete accettare una corrispondente riduzione dei servizi...).

5. - Prima vengono, dunque, le funzioni. Queste funzioni sono determinate dal titolo V; e dalle leggi, nel quadro dei principi contenuti nel titolo V.

Ricordo *in primis* le leggi (tutte di competenza esclusiva dello Stato) che determinano (dovranno determinare) i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, secondo comma, lettera *m*), quelle che definiscono (dovranno definire) le “funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane” (idem, lettera *p*) e quelle che provvedono (dovranno provvedere) alla “perequazione delle risorse finanziarie” (idem, lettera *e*): perequazione la cui disciplina è dunque un compito esclusivo dello Stato (anche se i molti sostenitori della cosiddetta “perequazione orizzontale” fingono di ignorarlo).

Ricordo poi le leggi (statali o regionali) che conferiscono funzioni amministrative (non fondamentali) a Comuni, Province e Regioni (nell'ambito della rispettiva competenza per materia e nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - art. 118, comma 2), e che provvedono al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, terzo comma).

Il pluriennale ritardo accumulato nella definizione e approvazione di queste leggi è naturalmente un problema serio: se è vero che le risorse devono essere commisurate alle funzioni, questo problema va risolto preliminarmente o, almeno, contestualmente alla definizione e approvazione delle norme di attuazione dell'articolo 119, e dunque dei decreti delegati di attuazione dei principi del federalismo fiscale. Non si può mettere il carro avanti ai buoi.

Ma anche la cornice costituzionale non è del tutto pacifica e consolidata. Fino a due anni fa sembrava scontato – a sinistra come a destra - che il Titolo V andasse attuato, ma anche corretto o aggiustato, in alcuni punti. Tanto il programma elettorale dell’Unione quanto quello della Casa della Libertà proponevano correzioni al titolo V, in parte coincidenti fra loro. In buona misura, le correzioni concernevano proprio la ripartizione delle funzioni tra Regioni e Stato. Si proponeva così il ritorno alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di alcune materie che l’articolo 117 assegna alla competenza concorrente fra Stato e Regioni: le grandi infrastrutture, la produzione trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, l’ordinamento della comunicazione⁶.

Su un altro punto una correzione all’art. 117 appare necessaria: in tutti gli ordinamenti federali esiste una *supremacy clause*, una clausola di supremazia; o in forma esplicita, mediante una apposita disposizione costituzionale, come nella Costituzione della Repubblica Federale Tedesca, o in forza di un principio implicito nella struttura dei sistemi federali e ricostruito dal giudice della legge in via interpretativa (come fece la Corte Suprema americana fin dall’800). La clausola di supremazia consente al legislatore federale di legiferare anche nelle materie di competenza legislativa delle Regioni (o degli Stati federati o dei *Länder*), quando ciò sia necessario (ed entro i limiti nei quali sia necessario) per tutelare l’uguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti costituzionali e gli interessi unitari fondamentali (l’“unità giuridica ed economica del *Bund*”, nella formula usata dalla Costituzione tedesca).

Lo stesso federalismo “a geometria variabile” - che risponde alle esigenze di un Paese molto differenziato e disomogeneo sotto il profilo economico-sociale e storico-culturale (l’Italia non ha alle spalle molti secoli di unità nazionale come la Francia, l’Inghilterra o la Spagna) - assumerebbe un significato, una portata, una “torsione” molto diversi, se la Costituzione prevedesse la clausola di supremazia.

⁶ All’elenco delle materie riservate alla competenza esclusiva del legislatore statale dovremmo forse oggi aggiungere anche la disciplina dei rapporti di lavoro: se infatti – come si dice – la nuova maggioranza uscita vincitrice dalle elezioni del 2008 decidesse di rimettere in discussione la cosiddetta privatizzazione o contrattualizzazione del pubblico impiego, e ne proponesse la ripubblicizzazione, spostando in modo significativo il confine tra legge e contratto, non potremmo più sostenere che lavoro privato e lavoro pubblico sono retti fundamentalmente dalle stesse regole, con limitate eccezioni; ma a quel punto la disciplina del lavoro pubblico non potrebbe più essere considerata un capitolo della disciplina generale dei rapporti di lavoro, che è riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale in quanto ricompresa nella materia “ordinamento civile” elencata tra quelle statali dal secondo comma dell’articolo 117 Cost.; col che il legislatore statale potrebbe disciplinare il rapporto di lavoro dei dipendenti dello Stato e delle aziende private, ma dovrebbe lasciare alle Regioni la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni regionali, della Sanità e degli enti regionali, e forse anche dei dipendenti degli enti locali; in assenza di una modifica costituzionale dell’articolo 117, che ricomprensse espressamente la disciplina dei rapporti di lavoro pubblico tra le competenze del legislatore statale, scomparirebbe così ogni disciplina unitaria dei rapporti di lavoro alla dipendenza delle amministrazioni pubbliche, e si innescherebbero, con ogni probabilità, rincorse salariali e normative con effetti imprevedibili.

Pensate alle undici materie per le quali la Lombardia – in nome del federalismo a geometria variabile – pretende di avere competenza esclusiva, in aggiunta alle materie regolate dal quarto comma dell’articolo 117 della Costituzione: una cosa è se comunque il legislatore statale potrà sempre intervenire, anche in quelle materie, a tutela dell’unità fondamentale del Paese e della universalità dei diritti e quindi dei livelli essenziali delle prestazioni, un’altra cosa se invece, una volta accolta la richiesta della Regione Lombardia, il legislatore statale si trovasse a non potere in nessun caso intervenire nella materia.

6. - Riassumendo: per cominciare a discutere seriamente di federalismo fiscale bisogna innanzitutto concordare sul modello che si adotta: se è quello federale o quello di una confederazione di Stati o di Regioni indipendenti.

Se è il modello federale, occorre ricordare che esso prevede una equilibrata distribuzione di compiti, di funzioni e di servizi tra i diversi livelli di governo, ciascuno dei quali ha diritto di disporre delle risorse necessarie al finanziamento (“integrale” come stabilisce l’art. 119 della Costituzione) delle funzioni e dei servizi che deve assicurare ai suoi cittadini; e che di queste risorse ha diritto di disporre direttamente e a titolo originario (salvi i trasferimenti dal bilancio dello Stato a fini perequativi), non per graziosa concessione di una Regione più ricca o più fortunata.

Ma se è così, è evidente che per cominciare a discutere seriamente di federalismo fiscale bisogna partire dalle funzioni e dai compiti, da una definizione condivisa delle funzioni e dei compiti a ciascuno assegnati; e dunque dalle correzioni alla ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni contenuta nell’articolo 117 della Costituzione, e dalla approvazione delle leggi sulle funzioni fondamentali degli enti locali e sui livelli essenziali delle prestazioni che, nei servizi regionali e locali, devono essere assicurati a tutti. Bisognerà farlo da una parte ispirandosi a un fondamentale obiettivo di semplificazione del nostro sistema istituzionale/amministrativo (arrestare la proliferazione delle strutture e degli apparati amministrativi, ripartire le funzioni e i compiti in modo razionale, evitare le sovrapposizioni di competenze, impedire che tutti facciano tutto con sprechi, duplicazioni, conflitti di competenza). Dall’altra fissando per ciascun servizio o prestazione livelli standard quantitativi e qualitativi adeguati e finanziariamente sostenibili (comunque non inferiori ai livelli essenziali che devono essere garantiti a tutti). Solo sulla base di livelli standard di prestazione o servizio definiti (e realistici) sarà infatti procedere a un secondo indispensabile esercizio: quello di calcolare i costi standard necessari per assicurare (a un livello di efficienza adeguato) ciascuna prestazione o ciascun servizio; calcolo essenziale al fine di determinare l’ammontare delle risorse spettanti a ciascun ente territoriale per “finanziare integralmente le funzioni pubbliche” ad esso attribuite. Il finanziamento “integrale” non può infatti consistere in un finanziamento del servizio “a qualsiasi costo e a qualsiasi livello di qualità della prestazione”, che risulterebbe incompatibile con le esigenze di equilibrio dei conti pubbliche di rispetto dei

vincoli del patto di stabilità.

Tanto il progetto della Regione Lombardia (legge 40) quanto il documento del PD lombardo (*“Un federalismo fiscale responsabile”*) meritano dunque, a mio avviso, una prima critica radicale alla luce dei principi fondamentali or ora ricordati. Essi infatti ricostruiscono il federalismo fiscale a partire da un ruolo centrale delle Regioni, assegnano alle Regioni il compito di definire i meccanismi di perequazione (orizzontale, nei confronti delle Regioni svantaggiate, verticale nei confronti degli enti locali), definiscono le risorse prima ed indipendentemente dalla revisione/attuazione del disegno costituzionale di ripartizione delle funzioni tra Stato, Regioni ed enti locali (che implica, come si è detto, la correzione del titolo V, la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni).

Ma, così facendo, i due progetti slittano, lo si voglia o no, verso un modello non federale ma confederale. E rinunciano a garantire quei principi di autonomia e responsabilità di ciascun livello di governo verso i propri cittadini che costituiscono il nocciolo centrale del federalismo fiscale. Il centralismo regionale è infatti, a ben vedere, del tutto analogo al centralismo statale, se assumiamo come parametro di valutazione l'esigenza di dare corretta realizzazione: a) al principio di autonomia e autogoverno responsabile di ciascun livello istituzionale, b) al principio di sussidiarietà, c) all'obiettivo di garantire a tutti i cittadini l'esercizio dei loro diritti mediante l'erogazione dei servizi pubblici, da chiunque gestiti.

Prendiamo il caso, recente, dei rapporti finanziari fra la Regione Lazio e il Comune di Roma. Io non so se il Comune di Roma è stato gestito finanziariamente bene o male in questi anni. Si vedrà. E' certo invece che gli amministratori comunali sostengono che la Regione Lazio, di fronte al forte deficit nella gestione della sanità regionale accumulato in questi anni, avrebbe finito per negare al Comune di Roma le quote del fondo trasporti che ad esso dovevano essere versate per legge; ed è certo che gli amministratori regionali replicano che è lo Stato, a sua volta, ad essere inadempiente, avendo lesinato alla Regione le risorse necessarie per far fronte al finanziamento della sanità. Così si rischia il dissesto sia della Regione che del Comune, senza che sia chiaro di chi sia la relativa responsabilità: la confusione delle responsabilità, lo scaricabarile tra le istituzioni è l'esatto contrario del modello di autonomia/responsabilità che ispira il federalismo fiscale.

7. - La scelta per il modello federale è chiara nel dettato della Costituzione, dopo la riforma del titolo V. Esso non si presta ad equivoci: secondo l'articolo 114 c'è pari dignità tra le diverse istituzioni (Comuni, Province, Regioni e Stato) che insieme costituiscono la Repubblica; ciascuna di esse ha propri poteri e proprie funzioni, attribuite dalla Costituzione (e, nel rispetto dei principi costituzionali, dalle leggi), e le eserciterà in piena autonomia; a ciascuna istituzione l'articolo 119 (e la legge sul federalismo fiscale che dovrà dargli attuazione) garantisce le risorse adeguate al finanziamento integrale delle funzioni attribuite; queste

risorse sono conferite sotto forma di tributi propri, di quote di partecipazione al gettito di tributi erariali e, dove non sono sufficienti (perché si tratta di territori che hanno bassi livelli di reddito e di ricchezza), attraverso quote di un fondo perequativo; ma comunque in modo da assicurare piena autonomia e responsabilità nella gestione delle risorse.

L'articolo 119 prevede un solo fondo perequativo, non tanti fondi quante sono le Regioni, in coerenza con l'articolo 117 che riserva allo Stato, non alle Regioni, la funzione di perequazione, che è dunque una funzione nazionale.

So bene che tanto l'ipotesi di una perequazione orizzontale fra le Regioni, quanto quella di una perequazione verticale tra i Comuni organizzata da ciascuna Regione risalgono ad una legge pensata da Giarda e Visco e approvata da una maggioranza di centrosinistra. So bene che esse hanno tuttora molti sostenitori nelle fila del centrosinistra. Ma resta il fatto che si tratta di ipotesi contrastanti con le ricordate disposizioni della Costituzione e coerenti con un modello confederale più che federale. Sotto il profilo politico-istituzionale, peraltro, esse rischiano di alimentare il centralismo regionale e di vanificare quei principi di autonomia/responsabilità di ciascuna istituzione nei confronti dei propri cittadini che sono la conquista fondamentale della riforma federale. Ma rischiano anche di alimentare egoismi e particolarismi. E rischiano di innescare pericolosi conflitti politici tra “Regioni donatrici” e “Regioni beneficiarie”: concetti entrambi del tutto estranei al modello federale, ma propri di un sistema confederale nel quale i cittadini/contribuenti sono cittadini della Regione e solo perciò contribuiscono alle spese confederali; nel modello federale, la cittadinanza è invece plurale: e allo Stato il cittadino/contribuente paga i tributi erariali in quanto cittadino italiano, così come paga al Comune le imposte comunali in quanto cittadino di quella città.

L'articolo 117 della Costituzione concerne tuttavia il solo riparto delle funzioni legislative. Dunque la riserva al legislatore statale della competenza in materia di perequazione finanziaria non comporta automaticamente l'illegittimità dell'eventuale affidamento alle Regioni di funzioni amministrative in materia, purché limitate alla attuazione dei criteri e dei parametri puntualmente definiti dalla legge dello Stato, nel rispetto dei principi dettati dall'articolo 119 della Costituzione, e in specie dal ricordato quarto comma.

Dunque, la ripartizione delle risorse del fondo perequativo nazionale tra i Comuni, le Province e le Città metropolitane potrebbe anche essere affidata a ciascuna Regione, attraverso una prima ripartizione fra le Regioni delle risorse del fondo, purché non si tratti della attribuzione alle Regioni di un potere discrezionale, ma del solo compito di applicare i criteri e i parametri dettati dalla legge statale, al fine di integrare, per gli enti locali dotati di minore capacità fiscale, le risorse ad essi provenienti da tributi propri o dalla partecipazione al gettito di tributi erariali, nella misura necessaria e sufficiente al finanziamento integrale delle funzioni attribuite.

8. - Su un altro punto, non meno essenziale, la Costituzione è chiara e

altrettanto chiara è l'incostituzionalità della proposta della Regione Lombardia e del documento del PD lombardo.

In base all'articolo 119, il fondo perequativo dovrà assicurare la “integrale” copertura del finanziamento delle funzioni attribuite a ciascuna istituzione, ove – a causa della insufficiente capacità fiscale - non sia sufficiente il gettito dei tributi propri e delle partecipazioni ai tributi erariali. La perequazione deve essere quindi integrale e concernere tutte le funzioni; non essere limitata alle funzioni per le quali sono determinati (o anche solo previsti) livelli essenziali delle prestazioni; neppure se a queste si aggiungono le “funzioni fondamentali” di Comuni, Province e Città metropolitane.

Obietta il professor Giarda - e con lui ovviamente tutti i sostenitori del modello lombardo - che il federalismo è competizione, competizione tra i territori, e che ciò presupporrebbe che la perequazione non sia integrale. Ho sempre avuto difficoltà a capire il fondamento di questa tesi. Ammetto che il federalismo è competizione virtuosa fra territori. Ma non c'è competizione fra uno che corre in macchina, uno che corre in bicicletta e uno che corre a piedi. Che succederebbe se qualcuno dei corridori si presentasse alla tappa di domani del Tour de France con una moto, sostenendo che così i suoi competitori in bicicletta, per reggere al confronto, saranno portati a dare il meglio di sé? No, c'è competizione se tutti corrono con la bicicletta; e vincerà il migliore (doping permettendo).

La competizione presuppone - in altri termini - pari opportunità. Anche nel federalismo, la competizione sarà vera se si garantiranno a tutti eguali opportunità; vincerà così non chi dispone in partenza di più risorse, ma chi riuscirà a impiegarle e farle fruttare meglio. Ma ciò non implica affatto la rinuncia a far ricorso a meccanismi virtuosi, capaci di premiare l'efficienza e il cosiddetto sforzo fiscale. Al contrario.

Una volta ripartiti compiti e funzioni in modo razionale, la determinazione del quantum di risorse necessarie per coprirne i costi richiede infatti il ricorso a qualche parametro. A prestazioni standard e costi standard misurati a un livello medio di efficienza, come sopra accennato, si può contrapporre il costo storico (la spesa storica) delle funzioni fino ad ora svolte. Il quarto comma dell'articolo 119 non sembra tuttavia compatibile con quest'ultima soluzione, che evidentemente non garantisce il finanziamento integrale delle funzioni attribuite. E' tuttavia evidente che la definizione di livelli standard di prestazioni e servizi e la definizione dei relativi costi standard richiederà lavoro e tempo. In una prima fase, sarà sufficiente farlo per le funzioni fondamentali di ciascun livello istituzionale, e soprattutto per quelle che hanno maggiore incidenza quantitativa sui bilanci di ciascun gruppo di enti territoriali (sanità, istruzione, assistenza per le Regioni, strade, scuole, servizi per l'impiego per le Province, ecc.). Per le altre funzioni si dovrà far ricorso transitoriamente a stime forfettarie o al criterio della spesa storica, in attesa di avere definito (in contraddittorio fra Stato, Regioni ed enti locali) affidabili costi standard per tutte le funzioni e tutti i servizi.

Una fase transitoria è del resto raccomandabile anche per un'altra ragione. E' evidente infatti che non si potrà in un colpo solo ridurre drasticamente le risorse

agli enti meno efficienti e aumentarle in modo rilevante ai più efficienti, senza indurre i secondi a sprechi e spese superflue e costringere i primi a inaccettabili tagli nei servizi essenziali. Incentivare e premiare l'efficienza è infatti cosa opportuna; ma la riforma non può non farsi carico da un lato dell'esigenza di rispettare gli equilibri della finanza pubblica, e dall'altro dell'esigenza di garantire la continuità dei servizi ai cittadini, anche perché – come già ho sottolineato – lo scopo della riforma federale non è adeguare le nostre istituzioni a un modello astratto, ma riorganizzarle in modo che siano in grado di erogare servizi di miglior qualità a tutti.

Non è dunque una bestemmia ammettere che una parte delle risorse continui per un certo tempo a essere ripartita in base alla spesa storica, man mano sostituendola con il criterio dei costi standard. E' infatti appena il caso di sottolineare che già il semplice fatto di tradurre i finanziamenti oggi attribuiti a ciascuna istituzione in tributi propri e in quote di compartecipazione ai tributi erariale, basterebbe ad attivare il meccanismo virtuoso della responsabilità nel rapporto tra prelievo e spesa. Non c'è dunque bisogno di rinviare l'attuazione dell'articolo 119 a quando si disporrà di costi standard per tutte le funzioni di competenza regionale e locale; conviene al contrario partire il più presto possibile, utilizzare provvisoriamente la spesa storica dove non si dispone ancora di affidabili rilevazioni dei costi standard e prevedere meccanismi di adeguamento nel tempo.

Determinato in tal modo il quantum di risorse da garantire ad ogni Regione ed ente locale, la quota del fondo perequativo che dovrà integrare il gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni ai tributi erariali richiederà ovviamente una valutazione di quest'ultima grandezza, cioè della capacità fiscale di ciascun ente/territorio. Anche in tal caso, è raccomandabile che non si abbia riguardo solo al gettito storico, ma piuttosto alla effettiva capacità fiscale, in modo da non premiare la maggiore evasione tributaria.

In tal modo, il federalismo fiscale produrrà contemporaneamente due effetti positivi e virtuosi, nel medio periodo: un incentivo all'efficienza delle amministrazioni, dal lato della spesa, un incentivo alla riduzione dell'evasione fiscale, dal lato dell'entrata.

9. - Gli stessi criteri dovrebbero valere per le Regioni a Statuto speciale. L'autonomia speciale risponde a ragioni storiche, geografiche, culturali. Giustifica l'attribuzione di poteri e compiti speciali che, ovviamente, richiedono l'assegnazione di risorse aggiuntive.

Ma non vi è ragione di derogare al principio generale affermato dall'articolo 119. Che le risorse seguono le funzioni e sono commisurate ai costi delle funzioni, in modo da assicurarne l'integrale copertura. La discontinuità territoriale della Sardegna e della Sicilia, le particolari condizioni delle Regioni alpine di frontiera possono riflettersi sui costi delle funzioni, e nel determinare l'ammontare delle risorse ciò dovrà essere valutato. Ma ulteriori condizioni di privilegio non sembrano sostenibili.

Molte cose mi dividono dal governatore del Veneto Galan. Ma ciò non mi impedisce di riconoscere che Galan ha assolutamente ragione quando lamenta la difficoltà di reggere alla corsa dei suoi comuni di confine verso il Trentino Alto Adige e il Friuli, determinata non da motivi ideali, ma dall'aspirazione a beneficiare delle condizioni finanziarie privilegiate di quelle due Regioni a statuto speciale. E del resto: Arco e Affi sono due paesi che distano quindici minuti di autostrada l'uno dall'altro: ma una maestra di scuola elementare di Arco, pur facendo lo stesso lavoro di quella di Affi, guadagna quasi il doppio, solo perché la prima sta nel Trentino la seconda nel Veneto.

Federalismo contrattuale, direbbe Brunetta. Ma anche disuguaglianze intollerabili, che generano rincorse salariali e forme di competizione sleale fra istituzioni.

10. - Una osservazione conclusiva. Ho insistito sulla necessità di rispettare il dettato costituzionale dell'articolo 119 e ho sottolineato che il progetto lombardo lo viola sotto molteplici profili. La cosa non è irrilevante.

L'articolo 119 è una delle poche disposizioni del titolo V che non viene contestata da alcuno. Il progetto di riforma costituzionale approvato dal centro-destra nel 2005 e poi bocciato dal referendum popolare del 2006 non lo modificava. Tremonti ne rivendica la paternità, Michele Salvati fa lo stesso. Benissimo. Preferisco le norme costituzionali che hanno molti padri piuttosto che quelle che non ne hanno nessuno (o che ne hanno uno solo che le ha imposte agli altri).

A maggior ragione dunque occorre ora attuare l'articolo 119 senza stravolgerlo. E guardarsi dalle leggi di attuazione che, in realtà, ne contraddicono i principi. Anche perché le riforme che calpestano la Costituzione sono costruite sulla sabbia e non reggono al mutare delle maggioranze e dei governi.