

FRANCO BASSANINI

Regole e regolatori tra federalismo e globalizzazione (ovvero del rischio di buttare via il bambino con l'acqua sporca)¹

1. - Se dovessi inventare un sottotitolo “a effetto” per questa relazione, sceglierei “facciamo attenzione a non buttare via il bambino con l'acqua sporca”. E' questo – pare a me - il rischio maggiore che oggi tutti corriamo. Il rischio di vedere solo i difetti e i rischi della globalizzazione, dell'economia di mercato, della concorrenza e delle liberalizzazioni e di dimenticarne i pregi e i benefici: e così di buttare a mare un sistema che ha innanzitutto bisogno di regole migliori e di una migliore governance; non di essere rovesciato nel suo contrario.

Prendiamo per esempio un libro di successo come quello di recente pubblicato dal nostro attuale Ministro dell'Economia e delle Finanze² (ma potrei fare esempi anche sull'altro versante dello schieramento politico). Nel libro di Tremonti ci sono molte idee convincenti e interessanti: per esempio Tremonti sottolinea il ruolo fondamentale che possono giocare il terzo settore, l'economia sociale e la sussidiarietà; può irritare la sua pretesa di averli inventati lui, ignorando che risalgono, almeno, alla *Quadragesimo Anno*; ma è comunque importante che abbia scoperto che la crescita e la coesione sociale possono trovare nel terzo settore e nella sussidiarietà orizzontale una risorsa decisiva, un motore in più³. Ma quando parla di globalizzazione, di concorrenza e di mercato, anche Tremonti corre il rischio di buttare via il bambino con l'acqua sporca.

Mi spiego. Sapevamo e sappiamo bene che la globalizzazione insieme a straordinarie opportunità, presenta seri rischi, grandi problemi, inedite minacce.

¹ E' – con qualche correzione, aggiornamento e integrazione – il testo della relazione su *Regole e regolatori tra federalismo e globalizzazione*, svolta al Convegno su *L'economia tra federalismo e globalizzazione*, organizzato da Iniziativa Subalpina a Stresa il 18-19 ottobre 2008 (testo aggiornato a marzo 2009).

² Giulio TREMONTI, *La paura e la speranza*, Mondadori 2008.

³ Per più ampie indicazioni sul punto, v. F. BASSANINI, *Terzo settore, fondazioni bancarie, globalizzazione: la Costituzione presbite (a proposito di un libro di Giulio Tremonti)*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2008.

Straordinarie opportunità: basti pensare che oggi due miliardi e mezzo di persone, grazie alla globalizzazione, stanno uscendo, bene o male dalla fame, dall'ignoranza, dalla povertà e dal sottosviluppo. Certo, sappiamo bene che crescita non significa necessariamente libertà, non significa necessariamente democrazia, non significa necessariamente distribuzione dei beni pubblici in maniera equa e solidale; ma è sicuramente una condizione per poter realizzare questi risultati, purché sia ben governata e retta da buone regole⁴.

Il vero problema non è dunque la globalizzazione, sono le regole e il governo della globalizzazione. Alla radice della crisi vi sono l'inadeguatezza delle regole e la pressoché totale assenza di istituzioni democratiche di governo della globalizzazione, e soprattutto dei mercati finanziari internazionali. La soluzione del problema non sta dunque nel respingere la globalizzazione, adottare politiche autarchiche o protezionistiche, chiudersi nelle frontiere italiane o europee (o, peggio, padane); è affrontare il problema delle regole e del governo della globalizzazione⁵.

Non è una clamorosa novità: da molto tempo sappiamo che la concorrenza, la libertà di intrapresa, il libero mercato giovano alla crescita e allo sviluppo ma hanno bisogno di regole e di arbitri; in mancanza, monopoli e cartelli soffocano la competizione e la concorrenza, e l'economia di mercato non consegue l'obiettivo di produrre, attraverso la competizione regolata, buoni risultati in termini di crescita, di efficienza del sistema, di tutela del consumatore (al quale la libera competizione dovrebbe assicurare prodotti o servizi migliori a costi inferiori). Anche qui c'è un problema di regole. Regole peraltro previste dalla nostra Costituzione che garantisce la libertà di intrapresa ma ne stabilisce i limiti e la sottopone a programmi e controlli diretti ad evitare che la libera iniziativa dei privati possa contrastare "con l'utilità sociale" o recar danno alla "sicurezza, alla libertà e alla dignità umana: tanto che vi è chi – come di recente, ancora, il ministro Tremonti⁶ – ha addirittura negato che libertà di mercato e concorrenza siano garantiti dalla Costituzione; ignorando che, peraltro, la tutela della concorrenza è ormai espressamente richiamata tra i compiti dello Stato nel nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione e che la libertà di mercato è comunque compresa nel dettato dell'articolo 41.

2. - Come la coeva Costituzione federale tedesca, anche la nostra si ispira a un modello di economia sociale di mercato che prima della Costituente era stato

⁴ Cfr. per tutti Fareed ZAKARIA, *L'era post-americana*, Rizzoli 2008. E da ultimo Ferdinando TARGETTI, *Globalizzazione e crisi economica*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2009.

⁵ V. da ultimo, per es.: Ferdinando TARGETTI, *Globalizzazione e crisi economica*, cit.; Pier Carlo PADOAN, *Dopo la crisi, quale governance macroeconomica internazionale?*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2009; Luigi SPAVENTA, *Reforms of the world financial system: can the G20 deliver?*, ibid., n. 2/2009.

⁶ Nel corso del seminario Aspen su "*Banche e interesse nazionale*" tenuto a Milano il 21 luglio 2008.

delineato nella dottrina sociale della Chiesa⁷ e ha poi trovato applicazione in diversi Paesi dell'Occidente europeo, dalla Germania alla Francia, dai Paesi del Benelux ai Paesi scandinavi. Un modello diverso e distante tanto dal modello iperliberista e alquanto sregolato prevalso negli ultimi tempi negli Stati Uniti (non ultimo responsabile della attuale crisi), quanto dal modello dell'economia pianificata adottato – con fallimentari risultati – dall'Unione sovietica e dai suoi satelliti dell'Est europeo fino al crollo del muro di Berlino.

L'economia sociale di mercato concilia la libertà di mercato, la concorrenza e la competizione, con un forte ruolo delle istituzioni pubbliche nella regolazione dei mercati, nella difesa della coesione sociale e nella tutela dei diritti delle persone e delle famiglie. Libertà e regole, ricerca del profitto e responsabilità sociale dell'impresa, premio alla capacità di innovare e rischiare e tutela dei più deboli, concorrenza e welfare. Un welfare che deve essere ammodernato e rinnovato; che deve promuovere l'uguaglianza delle opportunità più che interventi di tipo assistenzialistico; che deve essere sostenibile e compatibile con le esigenze di competitività e sostenibilità delle economie europee; ma che deve in ogni caso assicurare a tutti quei diritti fondamentali che sono coessenziali alla dignità di ogni persona umana e che restano la conquista principale delle moderne democrazie dell'Occidente⁸.

Non a caso, si è notato che tra le cause scatenanti della crisi finanziaria che ha origine negli Stati Uniti si può annoverare l'esigenza del sistema delle assicurazioni private (nella sanità, nella previdenza e nel *welfare*) di effettuare investimenti ad elevati rendimenti per garantire coperture assicurative a una popolazione in corso di rapido invecchiamento e non protetta da sistemi pubblici di welfare. E non a caso la crisi è stata accelerata e propagata da pratiche di distribuzione dei rischi finanziari che deresponsabilizzavano gli investitori, favorivano smodatamente l'ingegneria finanziaria e le aspettative di elevati rendimenti degli investimenti, privilegiavano gli investimenti di breve termine e le rendite finanziarie, consentivano il ricorso a leve finanziarie irragionevolmente elevate⁹.

Un gruppo di Astrid coordinato da Giuliano Amato sta da diversi mesi riflettendo su questi problemi di regolazione e governo della globalizzazione¹⁰. La

⁷ Da ultimo, Giovanni BAZOLI, *Banche, ragioni del mercato e responsabilità sociale*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 agosto 2008; e, ancora, Giulio TREMONTI, *Economia sociale di mercato?*, prolusione all'inaugurazione dell'Anno Accademico 2008-2009 della Università Cattolica di Milano, 19 novembre 2008, in *Astrid Rassegna*, n. 20/2008.

⁸ V. ampiamente, da ultimo, VV.AA. *Institutions for Social Well-Being. Alternatives for Europe*, a cura di L. Costabile, Palgrave Macmillan 2008; e ASTRID, *La riforma del Welfare a dieci anni dal rapporto della Commissione Onofri*, a cura di Luciano Guerzoni, Il Mulino 2008.

⁹ V. da ultim!: Carmine DI NOIA e Stefano MICOSI, *Keep it simple. Policy Responses to the Financial Crisis*, CEPS-Assonime 2009; Marcello DE CECCO, *Le origini della crisi e la necessità di un nuovo modello di regolazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2009.

¹⁰ Le prime conclusioni di questa riflessione sono in corso di stampa in ASTRID, *Governare l'economia globale*, a cura di Giuliano Amato, Passigli 2009.

regolazione, innanzitutto. Non solo la regolazione del commercio internazionale, e i problemi nati dal fallimento (si spera temporaneo) del Doha Round; ma anche la regolazione dei mercati finanziari, con la revisione di regole inadeguate o sbagliate e la introduzione di principi e regole efficaci in settori oggi del tutto sregolati. In un mondo e in un Paese (e in un'Europa) sommersi di regole dettagliate e minuziose per quanto riguarda l'agricoltura, il commercio, l'ambiente, gli impianti elettrici e quant'altro, mancano del tutto regole su buona parte dei nuovi strumenti finanziari, come i derivati, mancano regole stringenti sul credito al consumo e sulle carte di credito, mancano regole sulle agenzie di *rating* (chi sa che tra i criteri adottati dalle tre maggiori agenzie internazionali di *rating* c'è anche quello della dimensione di una società o di una banca, basato sul presupposto che, allorché essa raggiunge una certa dimensione, sarà comunque improbabile che il suo governo possa lasciarla fallire, rendendo per ciò solo ragionevole attribuirle un *rating* elevato indipendentemente dal suo merito di credito?).

C'è dunque un problema di adeguamento della regolazione dei mercati finanziari¹¹; e c'è anche un problema di *enforcement*, di applicazione delle regole esistenti. Non sorprende che le autorità di vigilanza nazionali (*in primis*, le banche centrali) difendano con le unghie e con i denti la vigilanza nazionale; ma ha senso nell'Unione Europea, nel mercato europeo che la vigilanza bancaria sia affidata alle singole banche centrali quando ormai le banche vigilate sono sempre di più banche europee o addirittura globali? Certo, si può discutere se questi poteri debbano essere affidati alla BCE o ad un'altra Autorità indipendente, e ognuna delle due soluzioni presenta pro e contro¹²; ma non c'è dubbio che un'autorità europea ci voglia, e che debba essere indipendente dal potere politico e dai suoi interessi (o conflitti di interesse).

Sono ancora davanti ai nostri occhi vicende recenti (come quella dei cosiddetti furbetti del quartierino), che hanno bene evidenziato la necessità di autorità di regolazione e vigilanza effettivamente terze e indipendenti¹³. Qualche

¹¹ V. da ultimo Marco D'ALBERTI, *Le regole globali: limiti e rimedi*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2009.

¹² V. da ultimo: Cesare PINELLI, *La governance economica europea*, in *Astrid Rassegna*, n. 2/2009; Fabrizio SACCOMANNI, *Nuove regole e mercati finanziari*, relazione alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma, 19 gennaio 2009, in http://www.astrid-online.it/rassegna/28-01-2009/Saccomanni_Nuove-regole-e-mercati-finanziari_SSPA_19_01_09.pdf;

¹³ Cfr. Giuliano AMATO, *Credito, ho fatto la legge e aggiungo: barriere inutili*, in *Il Sole-24 Ore*, 13 febbraio 2005; Mario MONTI, *Il risparmio e il ruolo di Bankitalia*, in *Corriere della sera*, 14 febbraio 2005; Ferruccio DE BORTOLI, *Il mercato e il teatro delle ombre*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 aprile 2005; Luigi SPAVENTA, *Le relazioni pericolose*, in *La Repubblica*, 31 maggio 2005; Franco LOCATELLI, *Immobiliaristi, la sinistra si svegli*, Intervista a F. Cavazzuti, in *Il Sole 24 Ore*, 4 giugno 2005; Dario DI VICO, *Vecchia sinistra e nuovi ricchi*, in *Il Corriere della Sera*, 6 giugno 2005; Sergio RIZZO, *Scalate: il centrosinistra prenda le distanze*, Intervista a F. Rutelli, in *Corriere della Sera*, 10 giugno 2005; Giovanni COCCONI, *RCS, Bankitalia e i silenzi della sinistra*, intervista a F. Bassanini, in *Europa*, 11 giugno 2005; Paolo FORCELLINI, *Capitalismo da rifare*, intervista a F. Bassanini, in *L'Espresso*, 28 luglio 2005; Elena POLIDORI, *Unipol, con tutti quei soldi si potevano fare cose più utili*, intervista a G. Amato, in *La Repubblica*, 12 agosto 2005; Franco BASSANINI, *Sostengo la separazione fra*

passo avanti da allora si è fatto (grazie alle battaglie di Bruno Tabacchi, di Giuliano Amato, del sottoscritto e di pochi altri), ma resta ancora moltissimo da fare. Basti pensare alla persistenza di un sistema fiscale, come il nostro, che premia la speculazione finanziaria e immobiliare e l'avventurismo finanziario e penalizza invece la produzione di beni e servizi, dunque la creazione di lavoro e ricchezza.

E' un problema che interpella direttamente la politica. Alla politica spetta valutare l'adeguatezza delle regole esistenti, correggerle o crearne di nuove: ora, le regole che incidono sui costi delle imprese e delle famiglie sono tra le più importanti, possono orientare consumi e investimenti, favorire o penalizzare chi produce ricchezza e lavoro, chi rischia, sta sul mercato e compete, chi guadagna il suo stipendio e il suo salario con il lavoro, l'impegno e l'ingegno; o invece favorire chi si dedica essenzialmente ad attività speculative, che non producono ricchezza collettiva né posti di lavoro. Non sarebbe giunto il momento di chiedere ai Visco, ai Tremonti e ai Padoa Schioppa, le cui competenze sono riconosciute e apprezzate da tutti, di dedicarsi a risolvere questo problema, di progettare e attuare una riforma che riesca ad alleggerire in modo significativo il carico fiscale sul lavoro, sulle imprese e sugli investimenti, aumentando nel contempo la tassazione delle rendite finanziarie e immobiliari e di ogni altra attività speculativa?

3. - Insieme alle regole, vanno rivisti anche alcuni modelli culturali dominanti, alcuni *idola fori*, tipici del "pensiero unico" iperliberista, ispirati a una filosofia individualistica ed economicista nella quale hanno finito per confluire ideologie liberiste e marxiste.

Per esempio: il *favor* – apparentemente ragionevole - per le *public companies*, che avrebbero il pregio della contendibilità, ha finito per mettere un gran numero di grandi aziende nelle mani di azionisti assolutamente indifferenti alle sorti dell'impresa, alla sua crescita e alla sua competitività, completamente disinteressati alla elaborazione e attuazione di piani industriali coerenti e coraggiosi e invece interessati unicamente ai *capital gain* di breve periodo ("mordi e fuggi"). Parallelamente: la creazione di valore per gli azionisti è obiettivo fondamentale dell'impresa in una economia capitalistica; ma se la creazione di valore per gli azionisti (per azionisti avidi e spregiudicati) diventa l'unica finalità e l'unico metro di valutazione del management, si finisce per cannibalizzare ogni altro obiettivo e missione (lo sviluppo dell'impresa, la creazione e la salvaguardia dell'occupazione, la crescita economica e civile del territorio e della comunità).

politica e affari, in *Corriere della Sera*, 20 dicembre 2005; Eugenio SCALFARI, *Il confine fra affari e politica*, in *La Repubblica*, 20 dicembre 2005; Enrico MORANDO, *Le mie critiche alle scalate*, in *Il Riformista*, 27 dicembre 2005; Alessandra LONGO, *Errori nei giudizi su Consorte*, intervista a Giorgio Napolitano, in *La Repubblica*, 29 dicembre 2005; Romano PRODI, *Prodi e le scalate*, in *La Stampa*, 4 gennaio 2006; Dario DI VICO, *Più garantismo e meno furbetti*, in *Corriere della Sera*, 19 aprile 2006; Paola PILATI, *Le banche, le fondazioni, il mercato*, intervista a F. Bassanini, in *L'Espresso*, 7 settembre 2006

Vi sono settori che hanno resistito alla deriva or ora accennata: penso alla cooperazione, al terzo settore, all'artigianato, alle PMI, alla gran parte delle imprese agricole, alle aziende a conduzione o a controllo familiare, alle aziende a partecipazione pubblica (dall'Enel all'Eni, da Terna a Finmeccanica, alle più efficienti utilities locali). E penso, in Italia, anche al sistema creditizio. Se in Italia il settore del credito non ha fatto la fine della chimica, dell'elettronica e della siderurgia (dove avevamo grandi e moderne aziende italiane fino a pochi anni fa), se non è stato colonizzato e poi cannibalizzato da public companies multinazionali, lo si deve al fatto che la ristrutturazione del settore creditizio italiano è stata guidata da un nocciolo duro di investitori di lungo termine, legati al territorio e responsabili nei confronti delle comunità locali, come sono le fondazioni bancarie¹⁴: si tratta – non a caso – di soggetti della sussidiarietà orizzontale, espressioni delle comunità intermedie (“soggetto della organizzazione delle libertà sociali”, come le ha definite la Corte costituzionale nella nota sentenza Zagrebelsky¹⁵).

4. - Ma il titolo di questo nostro convegno ci invita a considerare anche la sussidiarietà verticale, il sistema delle istituzioni territoriali. Nel mondo della globalizzazione, è fondamentale il ruolo dei sistemi di regolazione, internazionale e nazionali: ma le istituzioni territoriali, le politiche locali e gli interventi delle amministrazioni regionali e locali sono determinanti per la creazione di condizioni favorevoli alla crescita, allo sviluppo e alla competitività delle imprese. Ad esse spetta creare le condizioni “ambientali” necessarie (infrastrutture, istruzione e formazione, servizi alle imprese, qualità ambientale e urbana, coesione sociale).

Le moderne società complesse non possono essere governate tutte dal centro. Come c'è bisogno di un largo ricorso alla sussidiarietà orizzontale, così c'è bisogno di un sistema istituzionale organizzato sulla base del principio di sussidiarietà verticale, secondo il modello federale o quasi federale¹⁶. Ma in Italia questo modello - lo accennava giustamente poco fa Pitruzzella - è stato finora interpretato e realizzato molto male, in modo confuso e sgangherato. Noi abbiamo bisogno invece di un federalismo ben temperato, di un federalismo che funzioni, di un sistema che sia effettivamente in grado di offrire ai cittadini e alle imprese servizi migliori a costi inferiori.

Il dibattito italiano sulla riforma federale è stato in questi anni dominato da un equivoco dottrinale e culturale, risalente al pensiero di Gianfranco Miglio che ha

¹⁴ Rinvio a Franco BASSANINI, *Le Fondazioni di origine bancaria, il sistema creditizio e la “Repubblica della sussidiarietà”*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2006, e *L’“autoreferenzialità” delle Fondazioni bancarie tra politica, mercato e comunità intermedie*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2008.

¹⁵ Corte cost., sentenza n. 300/2003.

¹⁶ V. Franco BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in VV.AA. *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Atti del 52° convegno di studi di Scienza dell'amministrazione, Giuffrè 2007, pp. 43-85

ispirato la Lega Nord: la confusione tra il modello confederale e il modello federale. Una confusione foriera di perniciose conseguenze pratiche, tutte di grande momento.

Per farmi capire e non dilungarmi troppo¹⁷, mi limiterò a una rapida rievocazione delle origini del modello federale, che ha il suo prototipo negli Stati Uniti d'America: si tratta infatti – come è a tutti noto – di una forma di Stato inventata alla fine del Settecento dai Padri fondatori della Costituzione americana. Ma, quasi un secolo dopo, gli Stati Uniti furono devastati da una sanguinosa guerra civile tra i sostenitori del modello federale e i sostenitori del modello confederale, gli Stati secessionisti del sud.

Questi ultimi ponevano essenzialmente due questioni di fondo. Innanzitutto, se spetti alla Costituzione degli Stati Uniti, o ai singoli Stati confederati determinare i diritti fondamentali e individuare i titolari di tali diritti. Secondo i confederati, questo potere spettava alle Costituzioni dei singoli Stati confederati e così esse avrebbero potuto riservare in tutto o in parte la titolarità e l'esercizio dei diritti costituzionali ai cittadini di razza bianca, ad esclusione della popolazione di colore). La seconda questione era quasi altrettanto rilevante: a chi spetti il potere tributario, dunque il potere di imporre e riscuotere i tributi. Secondo gli Stati confederati il potere tributario doveva ritenersi legato al territorio, con ciò intendendosi il territorio del singolo Stato confederato, della Georgia, della Virginia, della Pennsylvania. Ogni Stato avrebbe definito e riscosso i tributi dai suoi cittadini, salvo poi riversare una parte del gettito alla confederazione, per finanziare i compiti comuni ad essa delegati dai singoli Stati. Il modello dello stato federale, al contrario, prevede tre categorie di tributi, federali, statali (noi diremmo regionali) e locali: le imposte federali sono pagate dai cittadini di tutta la Federazione per finanziare le funzioni e i compiti federali compresa la perequazione tra i territori; le imposte statali o regionali sono pagate dai cittadini di ciascuna regione o Stato confederato per finanziare i compiti propri della regione e delle amministrazioni locali.

Nel modello confederale, i cittadini sono cittadini del singolo Stato confederato (della Virginia, della Pennsylvania, della Georgia; della Lombardia, della Sicilia, della Toscana) e solo in forza di ciò (a questo titolo) sono cittadini statunitensi o italiani. Nel modello federale, i cittadini sono, contemporaneamente e a pari titolo, cittadini della federazione, della regione o dello Stato federato, del comune o della provincia. E le imposte sono regionali, statali o locali a seconda delle competenze, dei servizi e delle prestazioni che devono finanziare.

Sulla prima delle due questioni, sembra esservi in Italia oggi sufficientemente consapevolezza della necessità di evitare derive in senso confederale. Ma non si può dimenticare che solo un referendum popolare (quello del giugno 2006) ha evitato l'introduzione nella nostra Costituzione di una

¹⁷ Per più esaurienti considerazioni rinvio al mio *Il "modello federale" e il federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2008.

competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materie incidenti su diritti costituzionali come l'istruzione e la sanità (la cosiddetta devolution); e che l'assenza nel nuovo titolo V di quella clausola di supremazia che è presente (in forma espressa o implicita) in tutti gli ordinamenti federali, priva il Parlamento nazionale di un importante strumento di garanzia della universalità dei diritti di tutti gli italiani, indipendentemente dalla regione di residenza (ci sono, è vero, i livelli essenziali delle prestazioni e la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile: ma non sembra che esse coprano tutto l'arco della legislazione incidente sull'esercizio dei diritti costituzionali)¹⁸.

5. - Sulla seconda delle due questioni or ora ricordate, la confusione sotto il cielo italiano è invece grande. Basterebbe pensare a quel progetto lombardo di attuazione del federalismo fiscale¹⁹ che è stato recepito nel programma elettorale della maggioranza parlamentare che ha vinto le elezioni politiche del 2008. Per costruire in Italia un sistema federale ben temperato, è invece essenziale elaborare un buon modello di federalismo fiscale e metterlo in opera correttamente e rigorosamente.

L'articolo 119 della Costituzione offre a tal fine un buon *set* di principi²⁰: le risorse devono essere ripartite in funzione delle competenze effettivamente assegnate ad ogni istituzione regionale o locale, in modo da assicurare il "finanziamento integrale delle funzioni attribuite" a ciascuna di esse: dunque tenendo conto dei servizi e delle prestazioni che essa dovrà erogare ai cittadini, valutandone i costi secondo standard obiettivi. Ripartite così le risorse, sulla base di criteri di equità e di adeguatezza rispetto alle funzioni attribuite, ciascuna istituzione territoriale dovrà avere piena autonomia nel prelievo e nella gestione di tali risorse rispondendone di fronte ai suoi cittadini-elettori.

Si attiverà così quel circuito della responsabilità fra prelievo delle risorse e erogazione di prestazioni e servizi ai cittadini che è la chiave di volta del modello federale. Ma che, appunto, presuppone una ripartizione equa dei mezzi finanziari disponibili: senza della quale non saranno violati soltanto i principi costituzionali di

¹⁸ V. Franco BASSANINI, *La "manutenzione straordinaria" del "nuovo" Titolo V*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2007

¹⁹ Vedine il testo in Atti Senato, XV Legislatura, doc. 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>.

²⁰ Cfr. ASTRID, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macchiotta, Il Mulino, Bologna, 2004; F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale* in A. ZANARDI, *Per lo sviluppo: rapporto sul federalismo fiscale*, Il Mulino, Biologa, 2006.

solidarietà, perequazione e coesione sociale, ma la stessa garanzia dei diritti costituzionali, e la loro universalità.

E' dunque evidente che un buon modello di federalismo fiscale non può premiare le Regioni più ricche, dando loro più risorse del necessario, e penalizzare le regioni più povere, come faceva il progetto lombardo; perché se così avvenisse, inevitabilmente, le regioni più povere non potrebbero garantire la coesione sociale e i diritti costituzionali dei loro cittadini, e alla lunga il sistema non terrebbe, generando nuove rivendicazioni assistenzialistiche nei confronti dello Stato nazionale.

E' invece implicita in un modello federale ben temperato una competizione virtuosa fra le regioni: le risorse infatti saranno ripartite in relazione ai compiti e alle funzioni a ciascuno attribuiti, valutati a costi standard efficienti (i costi medi di amministrazioni efficienti); ma è facilmente intuibile che, così facendo, le regioni più efficienti saranno in condizione di assicurare migliori servizi ai loro cittadini a parità di pressione fiscale; o di ridurre la pressione fiscale senza peggiorare la qualità dei servizi resi ai loro cittadini²¹. Al contrario, le amministrazioni inefficienti non reggeranno al confronto, non riusciranno a erogare servizi della stessa qualità: spetterà a quel punto ai cittadini-elettori di quelle regioni sanzionare i loro amministratori promuovendone la sostituzione.

Un punto di forza di questo modello, al quale il disegno di legge in discussione in Parlamento si è in questi mesi gradualmente avvicinato²², sta – come ho già accennato – nella sua aderenza ai principi enunciati per sommi capi nell'articolo 119 della Costituzione. L'articolo 119 della Costituzione ha molti padri: la sua paternità è stata reclamata sia da Tremonti che da Salvati. E' molto opportuno che le norme costituzionali abbiano molti padri: vuol dire che sono condivise, che non sono il prodotto di un colpo di maggioranza, che non sono frutto dell'imposizione di qualcuno contro gli altri; dovrebbe essere così per tutte le norme costituzionali.

Ma si tratta solo di un (buon) punto di partenza: le disposizioni costituzionali contengono, inevitabilmente, solo principi. Per inverare questi principi occorrono buone leggi di attuazione e una coraggiosa e rigorosa azione di implementazione delle riforme. Questa partita è ancora tutta da giocare. E sarà decisiva.

²¹ Più dettagliate indicazioni in Franco BASSANINI, *Il modello federale*, cit.

²² Franco BASSANINI e Giorgio MACCIOTTA, *Federalismo: la strada è giusta*, in *Il Sole 24 Ore* del 30 gennaio 2009