

FEDERALISMO

NOI E LORO

*Resoconto del convegno della Fondazione Magna Carta
Roma Villa Piccolomini 14 settembre 2004*

a cura di Luca Castelli

Gaetano Quagliariello introduce l'incontro ricordando che sul tema del federalismo Magna Carta ha evidenziato una serie di temi poi recepiti dalla politica ufficiale. Il primo è di ordine metodologico: si è discusso di federalismo come se fosse una scelta che il Paese si accingeva a fare, mentre in realtà si trattava di una riforma già varata alla fine della scorsa legislatura. Da quella bisognava dunque partire perché il dibattito sul federalismo fosse reale e uscisse dalla sloganistica. E' grazie a questa consapevolezza che sono venute meno le richieste di moratoria e di pausa di riflessione. Ci troviamo perciò di fronte ad un cambiamento già avvenuto ed è necessario intervenire su una situazione per certi versi difettosa e costosa per il Paese. Il secondo tema è che il federalismo va collocato all'interno di un discorso più ampio sulla riforma costituzionale in un contesto di maggiore equilibrio. A tal proposito Magna Carta ha indicato tre interventi correttivi: un Senato federale con la presenza di regioni ed autonomie locali; una clausola di flessibilità in favore dello Stato e una diversa ripartizione delle materie, ben sapendo che nessuna può essere del tutto statale o regionale. Tutte e tre queste esigenze sono presenti nel testo in discussione alla Camera. Oltre a queste esplicite richieste di modifica, Magna Carta ha suggerito il metodo di non fermarsi davanti agli opposti integralismi e di procedere con uno spirito che privilegi l'empirico.

Jordi Pujol si chiede come sia accaduto che la Spagna, che era un Paese centralista, sia diventato un Paese con una forte autonomia. La Spagna non è un Paese omogeneo: c'è un grande nucleo centrale castigliano che è prevalente, poi ci sono altre comunità che non si sono fatte omologare, come la Catalogna, i Paesi Baschi, la Galizia. C'è stata così una forte tensione fra il centro, che voleva strutturare lo Stato sul modello francese e le comunità, che opponevano resistenza. Tutto ciò ha giocato un ruolo molto importante nel processo autonomista spagnolo. Durante il periodo franchista c'è stata una forte discriminazione contro la lingua catalana e ciò ha rinvigorito la richiesta di un'ampia autonomia per il dopo Franco. Per i catalani e i baschi l'autonomia non è stata solo un processo di approfondimento democratico ed una questione legata ai principi di sussidiarietà e prossimità, ma soprattutto una rivendicazione identitaria. Il problema dei Paesi Baschi e della Catalogna è stato risolto dalla Spagna generalizzando l'autonomia. Nessuna regione spagnola ora accetterebbe di perdere l'autonomia, ma all'inizio non tutte la volevano. Senza

la Catalogna in Spagna non ci sarebbe l'autonomia, perché il modello basco per le sue specificità è difficile da esportare. Oggi il tema centrale della politica catalana è la richiesta di un nuovo statuto d'autonomia più adatto alla realtà del Paese. Malgrado la difficoltà del processo autonomistico, che non rispondeva ad un'esigenza avvertita dalla popolazione, il risultato è stato molto positivo ed è stato uno dei fattori che ha consentito lo sviluppo del Paese negli ultimi venti anni. In Spagna non si può parlare di federalismo perché vuol dire una omogeneizzazione delle differenze, mentre ciascuna comunità è gelosa delle proprie peculiarità. Chi parla di federalismo ne parla in termini di federalismo asimmetrico.

Bernhard Vogel sottolinea la difficoltà di comprendere il federalismo tedesco. Nella Legge Fondamentale c'è scritto che la popolazione dei diversi Lander ha creato la Federazione, inoltre l'esistenza dei Lander fa parte di quelle norme che non possono essere soppresse. Il Bundesrat è l'organo costituzionale più antico, partecipa alla legislazione e all'amministrazione della Federazione ed è composto dai membri dei Governi dei Lander. I conflitti con il Bundestag sono risolti da una Commissione di conciliazione composta da 32 membri le cui riunioni non sono pubbliche. Le maggioranze politiche nelle due Camere in genere non corrispondono: ciò fa sì che i grandi partiti non siano mai del tutto sottratti da responsabilità di governo e rappresenta una forma moderna di divisione dei poteri. Fin dagli anni '80 c'è una discussione sulla riforma dell'ordinamento federale in Germania. Una richiesta in tal senso è venuta soprattutto dai rappresentanti dei Parlamenti regionali che hanno sottolineato la perdita di potere dei Lander. Nell'ottobre del 2003 è stata istituita un'apposita Commissione composta da 32 membri, 16 del Bundestag e 16 del Bundesrat e si prevede che le proposte di revisione costituzionale debbano essere approvate con una maggioranza dei due terzi. Il Bundesrat partecipa in modo significativo alla legislazione della Federazione: il 60% di questa produzione normativa necessita dell'approvazione del Bundesrat. I Parlamenti regionali hanno invece perso sempre più importanza, soprattutto perché la Federazione ha sfruttato al massimo la c.d competenza concorrente ed il Bundesrat ha dato spesso il proprio assenso. C'è stato così uno spostamento di peso dai Parlamenti ai Governi dei Lander: la perdita di ruolo dei legislatori regionali è stata compensata dagli esecutivi regionali attraverso la loro rappresentanza nel Bundesrat. L'obiettivo della revisione costituzionale avviata in Germania è quello di rivitalizzare il federalismo, attribuendo con chiarezza le responsabilità ai vari livelli di governo.

Roberto Formigoni rileva come l'esperienza tedesca e quella spagnola spazzino via alcuni luoghi comuni che caratterizzano la realizzazione del federalismo all'italiana. Il modello tedesco parla di un Senato federale che è integralmente composto da esecutivi regionali, mentre in Italia c'è chi si straccia le vesti al solo pensiero. Alcuni poteri sono poi integralmente devoluti ai Lander:

scuola, polizia. E' prevista una Commissione di conciliazione: il federalismo ha infatti bisogno di una sede in cui i poteri regionali dialettizzino con il centro, ma alla fine sia possibile raggiungere un compromesso. Nel Bundesrat inoltre non tutti i Lander sono uguali: c'è un criterio di rappresentanza che tiene conto anche della popolazione. L'esperienza spagnola parla invece di un regionalismo differenziato e di come la via della differenziazione non sia affatto una fonte di squilibri per il Paese. Al contrario, la differente gradazione dell'autonomia in Spagna ha responsabilizzato le realtà regionali. Ci sono altri luoghi comuni da sfatare: innanzitutto l'invito alla moratoria, come se non si fosse già in presenza di una riforma che federalista è già. La riforma del Titolo V ha portato ad un aumento esasperato dei conflitti, trasformando la Corte costituzionale in un organo politico. Un altro luogo comune è la convinzione per cui la piena realizzazione del federalismo sia foriera di nuove disuguaglianze, come se avessimo alle spalle una storia d'Italia che ha realizzato la più piena perequazione tra le diverse aree. Infine si ritiene che l'aumento di potere di regioni ed enti locali sia sinonimo di inefficienze e sprechi per la moltiplicazione delle burocrazie: si è parlato di un aumento di spesa di 60 miliardi di euro, che è piuttosto la cifra che lo Stato dovrebbe trasferire alle regioni se fosse pienamente attuato il Titolo V. Il tema dei costi del federalismo va certamente affrontato. Non è possibile fare un conto esatto di quanto costerà la prima attuazione del federalismo, probabilmente potrà non essere a costo zero, molto dipenderà anche dal modo in cui si realizzerà. Serve un federalismo fiscale che leghi le risorse alle competenze: ciò è già scritto nel 119, ma va attuato prevedendo, ad esempio, dei meccanismi virtuosi che consentano di premiare chi spende meglio. Oggi invece accade il contrario: chi fa più buchi più riceve dallo Stato per ripianare i debiti. La Lombardia ha proposto un modello per comparare il bilancio dello Stato con quello di regioni ed enti locali ed è opportuna una cabina di regia sulla spesa pubblica. Formigoni ritiene che la migliore ipotesi di riforma fiscale in senso federale sia quella rappresentata dalla compartecipazione regionale alle aliquote dei grandi tributi erariali. Non ci sarebbe nulla di male se la pressione fiscale variasse da una regione all'altra e da un comune all'altro. Le pubbliche amministrazioni sarebbero spinte all'efficienza se fossero messe in concorrenza tra loro. Non è obbligatorio che la perequazione sia sempre risolta in senso centralistico, ma potrebbe essere affidata ad accordi fra le stesse regioni. La ragione per cui è necessario trasferire poteri alle autonomie territoriali è per avvicinarli ai cittadini, coniugando il federalismo con la sussidiarietà.

Edoardo Garrone sottolinea l'importanza per un imprenditore di avere un sistema istituzionale che garantisca velocità decisionale, chiarezza nell'iter legislativo e rapporti con una pubblica amministrazione più moderna ed efficiente. Le preoccupazioni di Confindustria sul progetto di revisione costituzionale hanno riguardato il problema delle competenze su alcune materie

strategiche per gli imprenditori; il rapporto poco chiaro tra le funzioni del Senato federale e della Camera e il nesso con il c.d. “premierato forte”. E’ importante che il Senato diventi lo snodo del procedimento legislativo, non un intoppo e ciò è fondamentale perché ha a che fare con la stabilità di governo. La terza preoccupazione è relativa all’efficienza della pubblica amministrazione, che rappresenta da sempre un incubo per gli imprenditori. Sul tema del federalismo fiscale Confindustria ritiene fondamentale la perequazione.

Leonardo Domenici si dichiara d’accordo con Quagliariello quando invita a non fermarsi di fronte agli opposti integralismi, ma citando Jemolo ritiene che sia arrivato il momento di precisare le idee: si chiede allora se, non fermandosi di fronte agli opposti integralismi, il sistema funzioni. Su questo punto esprime alcuni interrogativi: il primo è la complessità del processo di formazione delle leggi; il secondo è l’assetto del Senato federale che evidenzia asimmetrie nella sua composizione. Rispetto a ciò invita a procedere intanto all’integrazione della “bicameralina”. Il terzo è il federalismo fiscale: si dichiara d’accordo con Formigoni evidenziando che su tale tema si misura in concreto il principio di leale collaborazione. Il quarto profilo problematico è la “devolution”: qui si pone il problema di entrare nel merito di cosa significhi polizia locale, perché o è una previsione in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico, oppure è ridondante rispetto alla già prevista competenza regionale in materia di polizia amministrativa locale.

Marcello Pera conclude il convegno evidenziando come i due relatori stranieri abbiano introdotto una nota di ottimismo, perché sono due federalisti (in senso tecnico) non pentiti. La grande devoluzione è legge dello Stato dal 2001. Ciò di cui adesso si parla è un’altra aggiunta di devoluzione e un completamento di quella riforma fatta nella scorsa legislatura. Siamo nelle condizioni di dover in parte correggere ed in parte completare quella riforma: correggerla, perché il federalismo italiano ha preso la via della Corte costituzionale. Completarla, perché la riforma del 2001 ha evidenziato alcune lacune: ha modificato la forma di Stato ma non la forma di governo; non ha previsto l’istituzione di raccordo fra centro e periferia; ha equiparato lo Stato ai comuni nell’articolo 114 dando così il senso della disarticolazione; ha eliminato il riferimento esplicito all’interesse nazionale. Bisogna insistere su alcuni punti a partire dalla forma di governo: si è scelto il premierato che consente una sorta di prosecuzione dell’evoluzione naturale del sistema politico italiano, perché da dieci anni abbiamo di fatto l’indicazione del Premier. Si sono sollevate obiezioni a questo modello: si è detto che è una sorta di dittatura del Primo ministro, che introduce una deriva plebiscitaria. Il modello del Premier ha invece uno scopo principale che è la stabilità politica. Inoltre tale modello facilita l’evoluzione del sistema politico perché facilita quella del sistema bipolare e dà al Premier gli stessi poteri di un sindaco o di un governatore. L’unica cosa che il sistema del Premier non consente è la politica delle mani libere: tale sistema dà mani libere al

momento delle elezioni, ma mani vincolate nello svolgimento del mandato. Sul Senato federale bisogna evitare che sia un intoppo, il rischio era proprio quello di creare una istituzione di veto. Su alcuni grandi questioni come la tutela dell'interesse nazionale e la tutela dell'interesse di governo, cioè quel programma politico su cui la maggioranza si è impegnata alle elezioni, l'ultima parola deve spettare alla Camera politica. Il prestigio del Senato non diminuisce, perché diventa la Camera che garantisce l'armonia fra le istituzioni centrali e quelle locali. Pera si dichiara favorevole a titolo personale alla presenza in Senato dei Presidenti delle regioni e di una rappresentanza delle autonomie locali, per evitare il fenomeno di un centralismo regionale. Il processo riformatore è partito ed è importante chiuderlo: si è in presenza di un'occasione, che non è l'ultima, ma che va colta da tutte le forze politiche, nessuna delle quali può tirarsi fuori dalla discussione.