

LA LUNGA MARCIA DEL FEDERALISMO ITALIANO

di Linda Lanzillotta

(di prossima pubblicazione in *Economia italiana*)

La centralità della questione federalista

1. La Legislatura che si è appena avviata con la netta vittoria della coalizione di Centro destra e, all'interno di essa, con il ruolo decisivo della Lega Nord, sarà senza dubbio segnata dalla questione del federalismo; o, più precisamente, dalla definizione di un efficiente e sostenibile modello di federalismo fiscale. La centralità politica che il tema rivestirà per il nuovo Governo è stata immediatamente sottolineata anche sul piano istituzionale dalla creazione di un incarico ministeriale ad hoc affidato, non a caso, al leader della Lega Nord.

Peraltro, il traguardo della piena attuazione di un modello federalista di organizzazione dello Stato e di gestione dei poteri fiscali e di bilancio è stato al centro dei programmi di tutti i partiti e di tutte le coalizioni che hanno partecipato alle elezioni politiche dell'aprile scorso (Bordignon, infolavoce). Anche se le ipotesi prospettate dai diversi programmi sono risultate sensibilmente differenti e hanno fatto emergere, anche all'interno dei medesimi schieramenti o del medesimo partito, posizioni talvolta molto distanti. Si tratta dunque di un tema potenzialmente dirompente per l'intero sistema politico da cui, nel corso dei mesi a venire, potrà dipendere la stessa stabilità della maggioranza e della Legislatura.

Ma se il federalismo continua a rappresentare da un quindicennio la questione chiave dei rapporti tra le coalizioni di centrodestra e di centrosinistra e a registrare significative distanze anche all'interno di ciascuna di esse la ragione è che dalla soluzione che a tale questione si darà – sul piano della attribuzione delle competenze ai diversi livelli istituzionali e, soprattutto, dei poteri fiscali - dipende la ridefinizione dei rapporti tra nord e sud del Paese e tra ceti e gruppi sociali. Dipenderà cioè il modo in cui verrà ricomposta quella rottura di equilibri sociali, economici e politici apertasi all'inizio degli anni Novanta e mai davvero superata con la scrittura di un nuovo patto nazionale da cui partire per costruire e consolidare un nuovo equilibrio, stabile, efficiente e condiviso.

Non a caso la spinta al federalismo parte proprio da lì: dalla crisi finanziaria dello Stato, dall'apertura del mercato unico europeo e dal venir meno delle protezioni regolatorie e monetarie per la nostra industria, dal crollo improvviso (ancorché prevedibile) del vecchio equilibrio tra Nord e Sud del Paese, basato sullo scambio tra cedevolezza degli obblighi fiscali da una parte e spesa pubblica dall'altra parte, ambedue finanziati dal debito pubblico. E, di conseguenza, dalla ricerca di un nuovo equilibrio basato sulla assunzione di responsabilità delle comunità locali, sull'autogoverno, sulla spinta e sulla

motivazione di ciascuna collettività locale a ritrovare le ragioni del proprio sviluppo e della creazione di ricchezza da destinare alla modernizzazione del proprio territorio, alla creazione delle condizioni per la sua attrattività e, in nome di un progetto condiviso dalla comunità, alla emersione di nuove classi dirigenti locali più vicine, più controllabili, più accountable. In altre parole una rivoluzione innanzi tutto culturale dei rapporti tra cittadini e istituzioni.

È da lì che parte il cantiere federalista, un grande e laborioso cantiere che si sviluppa mentre in parallelo vanno modificandosi radicalmente e in profondità la fisionomia della struttura produttiva e della società italiane. Al Nord e al Centro cresce e si sviluppa una media e piccola impresa, una rete di lavoratori autonomi e di professionisti che operano nel mondo nuovo dei servizi spinti dall'esplosione delle nuove tecnologie dell'informazione (Bonomi, Berta, Alfieri); così come in alcune aree più dinamiche del Mezzogiorno (Viesti, Barca) nascono distretti produttivi che valorizzano antichi saperi artigiani e nuove filiere basate sulle specificità del territorio. Una mutazione genetica dell'economia e della società italiane che consente di recuperare una presenza dei nostri prodotti sui mercati internazionali ma che, da sola, non riesce ad invertire il trend alla decrescita dell'economia italiana nel suo complesso in quanto non accompagnata dalla complessiva modernizzazione del sistema Paese. Una mutazione genetica che fa emergere però anche nuovi soggetti sociali che non riescono tuttavia a trovare adeguata rappresentanza politica e istituzionale. Il cantiere del federalismo è il luogo in cui si scaricano e si confrontano le spinte tra il vecchio e il nuovo e nel quale si tenta, nel corso degli anni, di governare la discontinuità, in cui si confrontano la spinta alla rottura costituzionale e la contropinta ad una evoluzione pilotata del modello costituzionale del '48.

Per tutte queste ragioni i lavori di questo complesso cantiere sono ancora lontani dall'essere conclusi: è mancata – e tuttora manca - una strategia unitaria e condivisa circa l'architettura istituzionale e fiscale cui tendere come punto di approdo.

Sarà in definitiva la natura e la qualità del profilo federalista che l'Italia assumerà alla fine di questo lungo processo che segnerà l'identità nazionale nel secolo della globalizzazione in termini di omogeneità dello sviluppo economico, di effettiva integrazione nel contesto europeo, di eguaglianza delle opportunità, di equità.

Nel secolo scorso il processo di democratizzazione e di crescita civile dell'Italia si è enormemente giovato del rafforzamento delle autonomie locali e della nascita del sistema regionale. Si tratta ora di aggiornare profondamente quel modello per fare sì che anche in una Italia così diversa un sistema di governance multilivello continui ad essere un fattore di coesione nazionale e di crescita.

Il nuovo Titolo V: innovazioni e ambiguità

2. Le innovazioni che la legislatura che è appena iniziata introdurrà in materia di federalismo fiscale si innestano dunque in un quadro normativo, finanziario e fiscale già molto avanzato che si è andato delineando e consolidando nel corso dell'ultimo decennio con esiti che rappresentano importanti acquisizioni di un processo di razionalizzazione nella distribuzione delle funzioni pubbliche tra diversi livelli istituzionali in una logica di sussidiarietà e di appropriatezza dimensionale; ma che, allo stesso tempo (e non di rado) costituiscono anche una parte non marginale dei problemi che oggi ci si trova ad affrontare avendo cristallizzato un modello spesso privo di coerenza, di razionalità e di equilibrio.

Tutto nasce dal nuovo Titolo V della Costituzione e dalle modalità dell'avvio della sua attuazione.

Come è noto, nel 2001 è stato profondamente riscritto il Titolo V della Costituzione con una riforma che ha riguardato il complesso delle disposizioni in materia di Regioni, Province e Comuni. Ed è bene ricordare che, nonostante i profondi limiti, le sue ampie contraddizioni e compromissorie ambiguità, questo testo se è stato formalmente approvato solo dall'allora maggioranza di centrosinistra, è stato però condiviso nella sostanza¹ anche dall'allora opposizione di centrodestra. La quale infatti allorché nel 2006, divenuta maggioranza, varò un'ampia riforma della Costituzione (poi respinta dal referendum confermativo) non modificò l'impianto del nuovo Titolo V limitandosi ad intervenire sulla titolarità di alcune – non marginali - materie e inserendo la cosiddetta “clausola di supremazia nazionale”, consistente nel potere del Parlamento, su proposta del Governo, di annullare in tutto o in parte una legge regionale suscettibile di pregiudicare l'interesse nazionale.

Questo richiamo non intende in alcun modo minimizzare le responsabilità dell'allora maggioranza costituzionale ma sottolineare come gli aspetti più problematici e critici della riforma del 2001 siano stati la diretta conseguenza della tragica debolezza che ha caratterizzato in questi anni tutto il sistema politico italiano: che non è riuscito a scegliere in modo coerente tra diversi modelli di organizzazione istituzionale ed ha tentato invece di conciliare spinte contrastanti, finendo per porre le basi costituzionali della realtà che oggi ci troviamo a gestire con grandi difficoltà: ipertrofia burocratica, duplicazioni, inefficienza organizzativa, insostenibilità dei costi.

3. La prima ambiguità è di ordine politico-semantic: nonostante che l'intero sistema politico e l'opinione pubblica abbiano ritenuto che con la riforma del 2001 si introducesse un sistema di organizzazione federale dello Stato la

¹ Nel 2001 Centrodestra, alla vigilia delle elezioni politiche, espresse in aula voto contrario (dopo aver approvato il testo in Commissione e nonostante che molti Presidenti di Regione del medesimo schieramento politico sollecitassero il varo della riforma) per ragioni politiche e di principio non connesse al contenuto delle modifiche costituzionali.

parola “federalismo” non compare mai nel nuovo testo Costituzionale. Sul piano giuridico costituzionale si tratta di un’omissione fondata ma non obbligata: se, infatti, dal punto di vista dei poteri legislativi attribuiti alle Regioni in via esclusiva o concorrente il modello è quello degli Stati federali più avanzati (Germania e Spagna) sono però tuttora assenti alcuni elementi caratteristici di molti ordinamenti federali.² Innanzi tutto una rappresentanza parlamentare degli interessi territoriali e, in secondo luogo, un meccanismo di chiusura che, sia nel rapporto tra competenze legislative esclusive e concorrenti, sia anche nella relazione intergovernativa tra Stato e singole regioni preveda una regolazione dei conflitti che consenta di far prevalere una visione nazionale. Si tratta, in ambedue i casi, di coniugare autogoverno e unità nazionale: sia facendo sì che le regioni in Parlamento accedano ad una visione “nazionale” dei problemi e delle politiche territoriali di loro competenza, sia consentendo al Governo nazionale di far prevalere l’interesse o la responsabilità della Nazione anche laddove si tratti di materie di competenza regionale e non ricorrano i presupposti per l’attivazione dei poteri sostitutivi. Dunque con la riforma costituzionale del 2001 si ridistribuiscono i poteri legislativi ed amministrativi secondo un modello che, aldilà del nome, è di tipo federalista senza però accompagnare con i necessari contrappesi il rafforzamento del ruolo delle Regioni e degli enti locali.

Sul piano politico strategico questa ambiguità semantica rivela qualcosa di assai più profondo: l’idea, propria soprattutto del Centrosinistra, che il Nuovo Titolo V altro non sia che la “copertura costituzionale” di un processo di decentramento di funzioni legislative ed amministrative già avviato nella legislatura 1996-2001 dalla legge 59/97 e dai successivi decreti attuativi. Dunque, una evoluzione del modello costituzionale previgente nel quale il rafforzamento dei poteri regionali e locali non mette in discussione il carattere unitario della base territoriale e popolare dello Stato. Dall’altra parte, sotto la pressione della Lega, invece la riforma viene concepita come un primo, seppure ancora parziale e insoddisfacente, passo verso l’articolazione dello Stato in entità autonome che sul piano istituzionale rappresentino la proiezione di quella nuova articolazione e diversificazione della società italiana che, come si è accennato sopra, si è frantumata e si è andata poi ricomponendo nel quindicennio precedente. Questa è la visione di una parte del Centrodestra e in particolare della Lega. Una visione tuttavia che nel corso degli anni viene sempre più condivisa da esponenti del centrosinistra espressione delle regioni settentrionali che vedono nella radicalizzazione dell’istanza federalista anche la chiave per dare rappresentanza politica ai ceti produttivi del Nord, sempre più insofferenti nei confronti del ritardo con cui i governi nazionali attuano le politiche di modernizzazione del Paese. Questo dualismo, rimasto all’inizio sotto traccia è risultato sempre più chiaro, si è via

² L’art. 117 viene modificato nel senso di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale, credito e politica monetaria, norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari, sicurezza sul lavoro, grandi reti di trasporto, comunicazione, professioni, ordinamento sportivo nazionale, energia.

via manifestato in termini sempre più espliciti ed è prevedibilmente destinato a manifestarsi con forti tensioni quando si affronterà in concreto il tema del federalismo fiscale.

4. Il secondo punto di criticità sta nel testo riformato dell'articolo 114 della Costituzione che disegna la nuova architettura istituzionale della Repubblica come un sistema a rete: Stato, Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane (ancora non esistenti) sono enti paraordinati senza alcun reciproco rapporto gerarchico che, insieme, costituiscono la Repubblica. Dunque non una relazione privilegiata tra Stato e Regioni ognuna delle quali diventa snodo della governance territoriale ma un sistema flat, a geometria variabile, dove tutti interagiscono con tutti. Ed anche il sistema delle competenze diventa estremamente magmatico in virtù dell'effetto combinato dei criteri individuati dal testo costituzionale per organizzare il sistema delle funzioni pubbliche: innanzi tutto la concorrenza di più soggetti nella regolazione della medesima materia in virtù della enumerazione di un numero molto ampio di materie a competenza concorrente e, in secondo luogo, la separazione, anche in relazione alle medesime materie, delle funzioni amministrative da quelle legislative.

A tutti gli enti subregionali quindi è garantita autonomia statutaria, competenze proprie attribuite e garantite dalla legge statale (art.118), autonomia finanziaria e fiscale (art.119). Si tratta di disposizioni le cui radici sono saldamente piantate nella storia e nella cultura amministrativa italiane che ha nella tradizione municipalistica, risalente al nostro Medio Evo, il suo punto di forza e di appartenenza identitaria e che rivela la profonda (e, a dire il vero, in parte giustificata) diffidenza nei confronti dell'istituzione regionale. Comuni e Province non hanno mai accettato un rapporto di subalternità rispetto alle Regioni (entità statistiche trasformate in entità politico – amministrative solo dalla Costituzione del '48) percepite spesso come enti centralizzatori, con un ceto politico in competizione con quello dei sindaci e degli amministratori locali spesso più amati e popolari perché più a contatto con i cittadini, con apparati burocratici cresciuti in fretta e propensi a trattenere presso le Regioni quelle funzioni amministrative che dovrebbero essere ormai esclusivamente di competenza degli enti locali e a drenare le relative risorse. Comuni e Province dunque non accettano di sostituire il rapporto con lo Stato a quello con le Regioni o di essere intermediati dalle Regioni nel rapporto con lo Stato.

E il legislatore costituente subisce questa posizione delineando un sistema di poteri e di relazioni destinato a sicura confusione e conflittualità e affidando ad una successiva (e ineluttabilmente corposa e farraginoso) legislazione statale il compito di dare razionalità e ordine sul territorio ad un disegno di cui, al momento della sua approvazione, non si anticipa e non si verifica la fattibilità, la razionalità, l'efficienza, il costo.

Le Regioni sono titolari di poteri legislativi in tutte le materie non espressamente e tassativamente enumerate come materie di competenza esclusiva dello Stato. Stato che deve poi limitarsi a determinare i principi fondamentali in un numero assai consistente, per qualità e quantità, di materie (dal commercio con l'estero, all'innovazione industriale, dall'ordinamento della comunicazione alle infrastrutture energetiche, per fare alcuni esempi), nelle quali le Regioni hanno competenza legislativa concorrente. Comuni, Province (e, qualora istituite) Città metropolitane esercitano – generalmente salvo i casi in cui sia necessario assicurarne l'esercizio unitario - in via esclusiva le funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa sia dello Stato che delle Regioni con una separazione tra i soggetti che legiferano e quelli che gestiscono.

Il ruolo delle Regioni esce decisamente potenziato sul piano delle leve dello sviluppo economico del territorio e del sostanziale via libera a divenire soggetti di politica internazionale ancorché limitatamente all'esercizio delle proprie funzioni. Ma allo stesso tempo le norme di protezione degli enti locali bloccano la possibilità delle Regioni di gestire efficacemente un sistema amministrativo integrato, coordinato e coeso grazie alla gestione delle relazioni funzionali e finanziarie con il sistema delle amministrazioni locali che continua ad essere intermediato dallo Stato quale che sia la loro dimensione. Si tratta di un'architettura che per essere attuata richiederebbe un'operazione di profonda riorganizzazione dei compiti e delle strutture amministrative ai vari livelli di governo. Operazione prevista e rimessa alla legge statale dall'articolo 118 della Costituzione il quale stabilisce che il complesso delle funzioni (fondamentali) degli enti locali siano riallocate tra i vari livelli in ragione di criteri di adeguatezza dimensionale, di efficienza e di economicità. E che, inoltre, prevede il ricorso alla sussidiarietà come leva per alleggerire la pubblica amministrazione e coinvolgere l'impresa e la società nella produzione di beni pubblici aumentandone qualità e quantità.

Dunque un disegno organizzativo assai complesso che implicherebbe una sorta di smontaggio e rimontaggio integrale di tutto il sistema amministrativo sulla base di un progetto chiaro, condiviso da tutte le moltissime parti in gioco cui viene nella sostanza chiesto di mettersi in discussione per perseguire un assetto istituzionale largamente ispirato a quello europeo quanto a principi di pluralismo e multilateralismo istituzionale, sussidiarietà, complessità dei processi decisionali. Un progetto ambizioso soprattutto se perseguito in una fase di forte debolezza del sistema politico a livello nazionale difficilmente in grado di esprimere una guida autorevole capace di orientare il processo con lucidità e visione strategica ma anche, quando occorre, con l'autorità necessaria a superare corporativismi e resistenze.

5. Terzo fattore di criticità, il federalismo fiscale, pilastro dell'intera architettura e presupposto ineludibile per rendere effettivo e stringente il principio di responsabilità finanziaria e politica, per innovare il rapporto tra

istituzioni e cittadini, per legare la relazione fiduciaria tra elettori ed eletti alla qualità dell'azione di governo, per rendere percepibile lo scambio tra tasse pagate e quantità e qualità dei servizi pubblici ricevuti. L'articolo 119 del nuovo testo costituzionale indica principi e criteri del federalismo fiscale ma non solo lascia indeterminati alcuni passaggi chiave (quale il parametro della solidarietà redistributiva tra regioni con differenti basi di ricchezza prodotta? quali i limiti dell'intervento finanziario aggiuntivo dello Stato?) rinviandoli ad una successiva legge ordinaria ma soprattutto non stabilisce che il concreto avvio del nuovo sistema fondato su principi di responsabilità fiscale, di efficienza amministrativa e di trasparenza sia condizione pregiudiziale affinché il nuovo sistema delle competenze divenga effettivamente operativo. A ben guardare, è stato questo l'aspetto più problematico della riforma che ne sta condizionando l'esito complessivo. Ha prevalso, nella riscrittura del Titolo V, un approccio pressoché esclusivamente normativistico mentre sono state sottovalutate le implicazioni d'ordine organizzativo, economico, finanziario e fiscale del nuovo impianto. Il che ha portato a non operare alcuna valutazione d'impatto del nuovo disegno istituzionale e amministrativo che si andava introducendo. O quanto meno a non stabilire come obbligatoria, nella fase attuativa, la gestione coordinata dell'intero nuovo sistema per verificare e disciplinare le interazioni tra le diverse parti del testo, valutare la declinazione organizzativa dei principi enunciati dalle norme, far coincidere l'attivazione di nuove competenze con l'estinzione di altre, eliminare apparati e strutture laddove le competenze venivano ridotte, aumentare dei costi, ma razionalizzare e ridurre gli apparati e semplificare i procedimenti con l'obiettivo di imprimere una svolta radicale negli standard di efficienza e di efficacia del sistema pubblico. Nulla di tutto questo: anche se, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e i vincoli di finanza pubblica avrebbero dovuto suggerire che il testo costituzionale dettasse almeno criteri metodologici e scansione temporale dell'attuazione di un disegno che avrebbe rivoluzionato l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Criteri metodologici che, forse, avrebbero potuto opportunamente graduare e differenziare la concreta applicazione della riforma nei diversi territori legando l'attribuzione di nuovi poteri al raggiungimento di standard minimi di performance amministrativa, organizzativa, finanziaria e manageriale in modo da preparare e accompagnare il trasferimento di funzioni e responsabilità con un processo di formazione delle classi dirigenti locali evitando così il rischio che le strutture di regioni storicamente deboli in termini di capacità amministrativa e di performance finanziaria rimanessero schiacciate, e talvolta travolte, da una sorta di tsunami istituzionale che invece di valorizzare le potenzialità e le specificità locali avrebbe potuto significare la crisi definitiva di sistemi istituzionali, politici e amministrativi già molto fragili. E, a leggere le cronache di questi mesi, è ciò che in parte è effettivamente avvenuto.

Fatto si è che la riforma è entrata in vigore senza ammortizzatori, senza che fosse definito e concordato tra tutti i protagonisti di quella che si annunciava come una vera e propria rivoluzione, una sorta di action plan che ne scandisse le sequenze e ne monitorasse le fasi e i relativi impatti. E, ancor prima, è mancata una strategia, una visione complessiva su quale dovesse essere il modello cui, in concreto, tendere nella costruzione di una governance multilivello così radicalmente innovativa. Una visione che, al contrario era lucidamente e coerentemente presente, al legislatore ordinario che nei medesimi anni, a partire dalla legge n. 59 del 1997, andava ridisegnando l'amministrazione pubblica e accompagnando la sua modernizzazione con un equilibrato processo di decentramento, la introduzione della cultura della valutazione, la ridefinizione dell'ambito operativo dell'amministrazione attraverso l'accelerazione di processi di liberalizzazione e di outsourcing.

2001/2006: La riforma inattuata

6. Ma l'assenza di una visione strategica, di una bussola che guidasse il processo non ha riguardato solo la fase della scrittura del testo costituzionale ma è perdurata anche in tutta la fase post-riforma. E infatti, tra il 2001 e il 2006, sulla scia di una fittizia contrapposizione politica e in attesa della “vera devolution”³, il Governo di centrodestra avrebbe affidato alla Corte costituzionale il compito di delineare, attraverso la definizione del contenzioso sulle leggi statali e regionali⁴, gli ambiti delle rispettive competenze nelle materie concorrenti nonché i modelli di relazione attraverso cui Stato e Regioni avrebbero potuto costruire un sistema di confronto, di consultazione, di codecisione nel complesso delle materie. Una giurisprudenza che è stata poi in parte codificata dalla cosiddetta legge La Loggia (131/2003) intervenuta dopo due anni ad indicare un percorso per l'attuazione della riforma consistente nell'adozione di successivi provvedimenti legislativi per la definizione dei principi fondamentali da parte dello Stato nelle materie di legislazione concorrente con le Regioni, per la riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e, connessa a questo, la redistribuzione delle risorse umane e finanziarie): ma di questo percorso furono in concreto fatti solo pochi piccoli passi⁵ e per il resto rimase del tutto inattuato.

E dunque il sistema, entro il quadro giuridico precisato dalla Corte costituzionale, trovò spontaneamente un suo nuovo assetto caratterizzato in linea generale, com'è ovvio, dal rafforzamento delle Regioni, ma del quale alcuni ulteriori aspetti meritano di essere sottolineati in quanto significativi

³ Devolution che, come si è detto, avrebbe lasciato intatto l'impianto della riforma del 2001 limitandosi a rafforzare le competenze regionali in materia di istruzione e sanità.

⁴ Per la precisione tra il 2001 e il 2006 sono state 233 le leggi regionali impugnate dal Governo dinanzi alla Corte Costituzionale e 203 le impugnative regionali di leggi statali.

⁵ Con l'emanazione delle leggi contenenti i principi fondamentali in materia di professioni, di credito, e di principi di coordinamento della finanza pubblica.

dell'emergere e del progressivo affermarsi di un nuovo protagonismo politico delle Regioni. Il primo attiene alla centralità istituzionale che vengono ad assumere la Conferenza Stato Regioni e la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali: sono queste le sedi in cui tutti i provvedimenti legislativi e di alta amministrazione adottati dallo Stato in materie che, in tutto o in parte, in via diretta o in via indiretta, interferiscono con competenze regionali e locali vengono sottoposte alla concertazione attraverso procedimenti istruttori che si sviluppano prima in una molteplicità di sedi tecniche per poi comporsi nella sede politico istituzionale cui, sotto la presidenza del Ministro per gli affari regionali che opera per delega del Presidente del Consiglio, partecipano i vertici politici delle Regioni, dei Comuni delle Province e i ministri interessati. In quella sede si raggiungono accordi e intese o si esprimono pareri in relazione al diverso grado di forza della competenza regionale e locale sui singoli atti. Solo raramente il Governo si discosta dalla posizione che alla fine viene espressa dal sistema Regioni-enti locali perché sa che solo trovando lì un punto di convergenza, i progetti di legge viaggeranno poi spediti in Parlamento e gli atti amministrativi saranno immuni da ricorsi amministrativi che potrebbero sospenderne l'efficacia. Forse in questi anni non è apparsa con chiarezza all'opinione pubblica l'importanza del ruolo assunto da queste sedi istituzionali il cui potere di codecisione ha in qualche misura modificato in termini sostanziali la forma di governo, vale a dire i rapporti e i poteri tra i diversi organi costituzionali. Le Conferenze infatti per le ragioni dette influiscono notevolmente sull'azione del Governo ma producono anche un singolare effetto di standardizzazione e di relativa sterilizzazione dell'indirizzo politico di maggioranza. Le posizioni che le Regioni portano nelle Conferenze istituzionali, infatti, sono concordate nell'organismo che riunisce i Presidenti delle Regioni stesse; in quella sede le decisioni sono adottate, nella stragrande maggioranza dei casi, all'unanimità in una logica di unità di "corpo" o, se si vuole in una chiave istituzionale, piuttosto che in ragione dei differenti orientamenti politici dei vari Presidenti. Un metodo che ha certamente consentito di evitare una strumentalizzazione politica del confronto tra livelli di governo ed anche di mantenere una sostanziale unità solidale tra territori molto diversi ma che, applicato in via generale, ha fatto sì che, per trovare l'unità, inevitabilmente si sia ricercato il minimo comun denominatore su posizioni mediane, scarsamente caratterizzate sul piano dell'innovazione e della discontinuità. L'indirizzo politico del Governo ne esce quindi generalmente depotenziato. Ma l'ulteriore implicazione del rafforzamento delle Conferenze implica anche uno sbilanciamento dei rapporti a favore delle Regioni a causa del carattere non paritario della relazione Governo-Regioni determinato dall'assenza di reciprocità nel potere di codeterminazione delle politiche. Lo Stato, infatti, non ha alcuna possibilità di concorrere alle politiche regionali nelle materie di competenza concorrente e talvolta neppure di conoscere ciò che avviene a livello locale. L'unico strumento costituzionale di "tenuta" del sistema rimane

quello del controllo di legittimità costituzionale delle leggi. Ma si tratta di un rimedio parziale: innanzi tutto perché l'impugnativa di una legge non ne sospende l'efficacia ma, soprattutto, perché il parametro di legittimità costituzionale è assai più limitato di quanto non sia la natura di sostanziale codeterminazione delle politiche che le Regioni e le Autonomie locali sostanzialmente esercitano attraverso l'attività di concertazione nelle Conferenze. L'assenza di strumenti di coordinamento politico in settori peraltro vitali per lo sviluppo del Paese quali, solo per citarne alcuni, il commercio con l'estero, le comunicazioni, le grandi reti infrastrutturali, la tutela e sicurezza del lavoro è sicuramente un fattore di rallentamento e di frammentazione delle politiche pubbliche in taluni settori.

Siamo dunque di fronte ad un sistema sbilanciato in ragione del fatto che il Titolo V non solo non è stato accompagnato da una riforma che introducesse il Senato federale ma non ha neppure introdotto una norma di principio sulle sedi e i modi del coordinamento intergovernativo tra livelli istituzionali.

Peraltro non sarà facile intaccare l'attuale assetto delle Conferenze a favore di un ribilanciamento dei poteri e di una razionalizzazione delle procedure di concertazione interistituzionale. Un tentativo in questo senso fu fatto dal Governo Prodi con un disegno di legge che da una parte puntava alla unificazione delle attuali tre Conferenze⁶ (semplificandone e razionalizzandone funzionamento e apparati di supporto) e dall'altra introduceva alcune decisive innovazioni: in primo luogo l'affermazione del principio maggioritario in luogo dell'attuale criterio delle deliberazioni all'unanimità e la possibilità di sottoporre alla Conferenza, su iniziativa del Governo ma anche di singole Regioni, schemi di atti normativi delle Regioni per addivenire a intese preventive volte a prevenire il contenzioso costituzionale. Ed anche la possibilità di costruire, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, delle linee condivise di politica legislativa nelle materie di competenza esclusiva dello Stato sia nella fase ascendente (identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale), sia nella fase discendente consistente vuoi nell'adozione di regolamenti statali vuoi nell'approvazione di leggi regionali di dettaglio. L'obiettivo sarebbe stato quello di non lasciare al contenzioso costituzionale le delineazioni dei principi e, insieme, la realizzazione sul territorio di politiche dotate di un carattere di sufficiente unitarietà. Il tentativo fallì per il veto politico opposto dalle Regioni e, più in generale, dal sistema delle autonomie poco inclini a sottoporre l'esercizio dei propri poteri a procedure che in qualche misura potessero costringere le legislazioni regionali a misurarsi in modo stringente con una visione nazionale. Ma la remissività con cui il Governo rinunciò a questa battaglia fu anche rivelatrice della sostanziale sfiducia nei confronti della reale efficacia delle sedi di raccordo collegiale tra istituzioni multilivello e del prevalere delle Amministrazioni di settore generalmente favorevoli a

⁶ Le attuali conferenze sono tre: Stato-autonomie, Unificata (con la partecipazione di Stato, Regioni, Province, Comuni e comunità montane) e Stato-Regioni.

tavoli settoriali (agricoltura, sanità, economia) dove più facilmente prevalgono interessi “di filiera” che nelle sedi dell’indirizzo politico generale devono invece misurarsi con vincoli di natura trasversale .

7. Altro punto della legge La Loggia foriero di significativi sviluppi è il definitivo riconoscimento – peraltro anche questo già operato dalla Corte costituzionale - dell’attività internazionale delle Regioni nelle materia di competenza esclusiva oltre alla possibilità di stipulare accordi con Regioni di altri Stati membri. Quest’ultimo aspetto è stato poi rafforzato dal Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid⁷ che ha previsto la possibilità che Regioni appartenenti a Stati diversi diano vita a organismi di diritto pubblico comuni per la realizzazione di iniziative di sviluppo dei territori (una intesa di tal genere è stata ad esempio stipulata tra il Friuli Venezia Giulia e la Slovenia, un’altra tra il Piemonte e la Regione di Lione). Si tratta di un’evoluzione molto importante che in qualche modo anticipa a livello europeo la nascita di nuove entità su base regionale, entità che tendono a superare i limiti e i confini degli Stati nazionali per far prevalere affinità, interessi, progetti di sviluppo che operano ormai in un’ottica e in una dimensione europea. Una articolazione della sovranità che, dopo la ratifica del Trattato di Lisbona, vedrà accentuarsi la spinta dei territori a coagularsi intorno ai centri di gravità nuovi, rappresentati dalla storia o dalla lingua o da comuni prospettive di crescita economica.

Ma allo stesso tempo la possibilità indifferenziata di promuovere politiche all’estero è alla base non solo di enormi sprechi di risorse ma anche – il che forse è ancor più diseconomico – della frammentazione di politiche di promozione internazionale che richiederebbero invece indirizzi, investimenti, azioni di rilievo nazionale: tipico è a questo proposito l’esempio del turismo settore in cui l’Italia spende in promozione 1,8 miliardi di euro, ben sei volte quello che spende la Spagna, con un ritorno in termini di PIL pari al 10% contro il 18,2 % della Spagna (R.Viale, Il Sole 24 ore, 21/2008).

8. Ma il fattore di maggiore criticità, quello che ha fino ad oggi consentito una distorsione dell’intero disegno riformatore è stato senza dubbio, come si è accennato, la mancata attuazione del federalismo fiscale. Il federalismo si regge su due pilastri: autonomia nelle scelte di spesa da una parte, responsabilità finanziaria e fiscale dall’altra parte. Noi abbiamo invece progressivamente costruito un sistema in cui la quota di risorse e di poteri gestita a livello locale è pari se non superiore a quella che si registra nei principali paesi federali europei (Zanardi) ma il relativo finanziamento è assicurato solo parzialmente da entrate proprie cioè da imposte determinate a livello regionale e locale⁸. La restante parte è assicurata da trasferimenti

⁷ Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione di Madrid (21 maggio 1980) Regolamento Ce n. 1082/2006 del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriali (GECT).

⁸ Il grado di autonomia impositiva era nel 2006 del 52,3% per i Comuni, del 51,9% per le Province e del 44,1% per le Regioni (dati di competenza 2006 per Comuni e Province e dati di cassa 2007 per le Regioni). Se si considerano solo i

dello Stato. A partire dal 2001 quindi il sistema ha camminato con due differenti velocità: mentre venivano attivati i nuovi poteri legislativi e amministrativi secondo lo schema del riformato articolo 117 rimaneva invece bloccato il nuovo modello di finanziamento del sistema decentrato visto che la legge statale che avrebbe dovuto tradurre i principi indicati dal 119 non vedeva la luce. Infinite sono state le discussioni a partire da quelle svolte dalla Commissione Vitaletti poi raccolte in un ponderoso rapporto finale. I punti intorno ai quali ha ruotato il dibattito sono stati essenzialmente due: il primo, quali imposte attribuire all'autonomia dei diversi livelli di governo per rendere chiara e percepibile al cittadino-contribuente la relazione tra prestazioni rese dall'ente e imposte pagate e poter dunque apprezzare il trade off tra onere fiscale e vantaggio dei servizi ricevuti in termini di qualità e quantità. Per rendere cioè trasparente il rapporto di responsabilità politica sul territorio. Il secondo ha riguardato le caratteristiche e la misura della perequazione fiscale tra territori dotati, in ragione delle differenti economie, di una diversa capacità fiscale e quindi di risorse proprie inferiori a quelle storicamente utilizzate per fornire il complesso dei servizi pubblici ai residenti di quel territorio. Questo è il nodo vero del federalismo fiscale la cui complessità nasce dal dualismo non solo economico ma anche civile e amministrativo del nostro Paese. E dalla conseguenza che quante più funzioni si attribuiscono alla gestione diretta dei governi locali tanto più aumenta la quota di risorse che dal Nord devono essere trasferite al Sud. Ma questa è anche la grande opportunità che sta nell'attuazione del federalismo fiscale. Per quanto esso sia "solidale" - cioè il volume di risorse che le Regioni più ricche trasferiranno alle altre per garantire le risorse necessarie a fornire su

tributi propri – autonomi e derivati (in sede di interpretazione del Titolo V, in numerose sentenze la Corte Costituzionale ha definito i tributi propri quelli istituiti con proprio atto normativo dall'ente territoriale, "nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario.") - l'autonomia impositiva dei diversi livelli di governo appare più contenuta. Nel 2005 il gettito per i comuni derivante dai tributi e proventi propri (Considerando qui i seguenti tributi e proventi: Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica, Addizionale IRPEF, Proventi per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche, Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie.) rappresentava appena il 35,6% delle entrate correnti, mentre i trasferimenti dallo stato, incluse le compartecipazioni Irpef, arrivavano al 26,5%. Ancora più bassa l'incidenza dei tributi propri (rappresentava appena il 35,6% delle entrate correnti, mentre i trasferimenti dallo Stato, incluse le compartecipazioni Irpef, arrivavano al 26,5%. Ancora più bassa l'incidenza dei tributi propri) sul totale delle entrate correnti per le Province, appena il 19,9% (Tutti i dati sono tratti dalla *Relazione generale sulla situazione economica del paese 2007*). Migliore la situazione per le Regioni, ove i tributi propri rappresentavano nel 2006 il 50,8% del totale dei tributi per le Regioni a statuto ordinario (dati ISSIRFA). Oltre il 73% del gettito dei tributi propri delle Regioni, come noto, è assicurato dall'Irap, vincolata in gran parte alla copertura delle spese sanitarie. In valore assoluto, il gettito assicurato dalle entrate proprie rappresenta un valore modesto rispetto alla stima della maggior spesa relativa al trasferimento di funzioni per gli enti locali. Secondo l'Isae, l'applicazione del Titolo V, pur se condotta in modo da evitare duplicazione di spesa tra i diversi livelli di governo, richiede di reperire tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali per l'insieme degli enti territoriali per un importo di 266 miliardi di euro, pari al 20,4% del Pil inclusa la totalità delle spese per l'istruzione (*Rapporto Isae sul federalismo, 2006*). L'aumento netto delle risorse autonome (Escluse devoluzioni e regolazioni di imposta alle Regioni a Statuto Speciale), che rappresenta l'insieme delle risorse diverse da trasferimenti statali tradizionali che le Amministrazioni locali dovrebbero acquisire nel nuovo sistema per finanziare il complesso delle competenze assegnate, ammonta a 148 miliardi di euro, ovvero il 12,9% del Pil (stima riferita al 2004).

tutto il territorio nazionale l'accesso ai servizi che realizzano i diritti di cittadinanza (salute, mobilità, istruzione, sicurezza) - in ogni caso al Mezzogiorno sarà richiesto un eccezionale sforzo di modernizzazione e di efficienza.

Che, tuttavia, per essere anche solo avviato, richiede che nelle Regioni afflitte dalla criminalità organizzata si restauri il principio di legalità. La questione criminale condiziona la stessa pensabilità del processo federalista in assenza di una strategia – forte e determinata – di accompagnamento delle riforme che richiedono una significativa presenza dello Stato sul territorio che sostenga le istituzioni locali più permeabili alle infiltrazioni criminali.

La perequazione dovrà infatti comunque segnare il superamento della spesa storica con il graduale passaggio al criterio dei cosiddetti costi standard. Vale a dire che il fondo di perequazione garantirà per tutti i cittadini, qualsiasi sia il gettito prodotto nel territorio in cui egli risiede, le risorse per produrre i servizi essenziali ad un costo calcolato secondo una metodologia convenuta (ad esempio: la media dei costi sostenuti dalle Regioni ovvero la media delle tre migliori performances). E questa è la grande sfida del Mezzogiorno. Una sfida, resa ancor più difficile in Italia dall'esiguità delle risorse a disposizione: esiguità che dipende da una crescita più bassa che nel resto d'Europa ma anche dal fatto che, a parità di spesa pubblica in rapporto al PIL e, dunque, a parità di pressione fiscale, il nostro bilancio destina un po' più di 5 punti di PIL al servizio del debito e alla spesa previdenziale di quanto non facciano gli altri Stati federali europei. Con il risultato che le risorse da destinare alla spesa pubblica "produttiva" è più esigua e dunque l'operazione di perequazione rischia di essere assai più complessa da realizzare e potenzialmente dirompente sul piano politico e sociale.

Infatti la transizione da un sistema di attribuzione delle risorse basato sulla spesa storica ad uno fondato sui "costi" standard può essere realizzato secondo due differenti metodologie. Una prima metodologia comporta la riduzione netta delle risorse attribuite alla singola regione sulla base di una rideterminazione dei trasferimenti storici a parità di funzioni e di prestazioni. Una seconda metodologia implica il graduale allineamento, entro un arco temporale dato, della Regione perequata attraverso una differente redistribuzione annuale dei margini di crescita economica. In tal modo l'incremento annuale delle risorse verrebbe realizzato in misura asimmetrica a vantaggio esclusivo delle regioni virtuose mentre le altre si adeguerebbero ai costi standard attraverso un percorso di rientro programmato (Macciotta, Bassanini). Ma, com'è chiaro, anche questo percorso più dolce e graduale non si presenta agevole in una situazione di bassa crescita e di criticità della finanza pubblica come quella italiana e, dunque, di bassi margini di redistribuzione. E' peraltro da ricordare come una applicazione della prima metodologia (riduzione delle risorse rispetto alla spesa storica) fu effettivamente tentata con il Decreto legislativo n.56 del 1996 (Giarda) che introduceva alcuni principi di federalismo fiscale prevedendo l'introduzione

di un meccanismo di solidarietà che, al momento della sua concreta applicazione determinò, nel 2002, la rivolta dell'intero sistema regionale. Sostanzialmente per due ragioni: la prima consistente nel fatto che il fondo era costruito in modo tale da rendere visibili i trasferimenti di risorse da una regione più ricca ad una più povera senza cioè l'intermediazione di un fondo statale che ridistribuisse in modo indistinto le risorse che vi erano affluite e non rendesse così direttamente palpabile il soccorso dato da un territorio ad un altro. Il secondo e più sostanziale motivo era che il meccanismo di perequazione non era tale da coprire l'intero fabbisogno storico delle Regioni con minore capacità fiscale. Il Fondo perequativo rimase pertanto congelato fino a quando le Regioni non addivennero, nel 2006, ad una intesa (meglio nota come "accordo di Santa Trada") con cui sostanzialmente si eliminava la natura solidaristica del Fondo che diveniva una sorta di fondo integrativo cui tutte le regioni avrebbero attinto anche quelle non destinatarie della perequazione. L'intesa raggiunta tra le Regioni, poi ratificata dalla Conferenza Stato-Regioni, è ancora oggi il metodo che presiede alla regolazione del meccanismo perequativo in palese violazione dell'articolo 119 della Costituzione. Ma la vicenda del decreto 56/96 è emblematica delle difficoltà e delle resistenze che il federalismo fiscale è destinato ad incontrare.

2006-2008: le quattro mosse del Governo Prodi

9. Da questa situazione di sostanziale stallo parte nel 2006, con il Governo Prodi, un azione di quattro mosse per sbloccare il processo di attuazione del Titolo V. Carta delle Autonomie, liberalizzazioni dei Servizi Pubblici Locali, federalismo fiscale, federalismo differenziato: attraverso la concreta messa a punto dei diversi tasselli si intende dare corpo all'originario disegno complessivo anche se, come già sottolineato, l'immobilismo dei cinque anni precedenti non era rimasto senza conseguenze. La cosiddetta "Carta delle Autonomie" (Atto Senato n.1464, XV Legislatura), in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, riorganizzava il sistema delle competenze amministrative degli enti locali ridefinendo il ruolo di ciascun livello di governo attraverso una lettura molto incisiva dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza richiamati dal primo comma dello stesso articolo 118, principi dei quali si era data sino ad allora una lettura poco più che rituale e che rappresentavano invece la chiave per una profonda modernizzazione del sistema. Consistente essenzialmente nell'attribuire a ciascun livello di governo compiti proporzionati alla sua dimensione territoriale e demografica e, compatibilmente con tali caratteristiche privilegiare, in base al principio di sussidiarietà verticale, il livello più vicino ai cittadini e, applicando il principio di sussidiarietà orizzontale, devolvere ove possibile agli organismi sociali e al mercato compiti fino ad allora assolti dalle pubbliche amministrazioni sul territorio.

Partendo da questa lettura delle norme costituzionali si proponeva quindi di attribuire ai Comuni il compito di erogare i servizi diretti alle persone e alle imprese, alle Province i compiti di governo del territorio e di regolazione dei servizi cosiddetti di area vasta (dai servizi a rete, alla programmazione della rete scolastica e dei servizi distribuiti su territori caratterizzati da una unitarietà amministrativa). Ma soprattutto grazie al principio di adeguatezza si stabiliva che solo i comuni dotati di un numero minimo di abitanti sarebbero stati riconosciuti idonei a gestire le funzioni loro attribuite. Ai comuni con popolazione inferiore al limite indicato dalla legge (la proposta del Governo prevedeva la soglia minima di 20.000 abitanti) che non si fossero organizzati in una unione di comuni non sarebbero state più garantite le risorse umane, strumentali e finanziarie e le loro funzioni sarebbero state gestite dal Comune capoluogo o dalla Provincia. Inoltre si prevedeva l'attivazione della Città metropolitana e, parallelamente, la scomparsa della Provincia (o delle Province: si pensi all'area metropolitana di Milano, a quella di Napoli o a quella di Torino che comprendono in un continuum urbano il territorio di due e tre province) insistenti sul medesimo territorio. Si affrontava in tal modo uno dei problemi storici del nostro sistema delle autonomie e si rompeva il tabù dell'individualismo e dell'egualitarismo municipale. Innanzi tutto la polverizzazione dei Comuni: in Italia ve ne sono più di 8.000 (per l'esattezza 8.101) e di questi circa il 75% hanno una popolazione inferiore a 20.000 abitanti. La soluzione proposta partiva dalla considerazione, molto pragmatica, che la mera soppressione di migliaia di piccoli Comuni, nell'Italia dei campanili, non solo sarebbe stata destinata a sicuro fallimento ma avrebbe anche azzerato, con un'operazione di stampo tecnocratico, l'identità di tanti piccoli centri che rappresentano testimonianze vive della nostra storia e che, in moltissimi casi, hanno il merito di mantenere vitali territori che verrebbero altrimenti abbandonati, oltre a costituire il legame vero (e talvolta unico) tra cittadini e istituzioni e a rappresentare quindi un fondamentale fattore di coesione civile del Paese. Si optava piuttosto per una razionalizzazione dell'organizzazione e delle modalità operative dei piccoli comuni obbligandoli a unirsi, a integrare gli apparati, le risorse umane e finanziarie, ad aumentare la qualità aumentando l'efficienza grazie anche al fondamentale ruolo che nella realizzazione di questo modello avrebbero potuto giocare le tecnologie dell'informazione e la digitalizzazione dei processi amministrativi.

La seconda fondamentale operazione contenuta nella Carta delle autonomie era rappresentata dalla specializzazione di ciascun livello istituzionale: stabilire cioè "chi fa cosa" e attribuire al livello titolare di una funzione (ad esempio autorizzare l'apertura di un esercizio commerciale) tutte le competenze necessarie a svolgere completamente quella funzione. Dunque a rispondere del risultato, ad averne per intero la responsabilità . Una condizione di trasparenza indispensabile, una semplificazione radicale nel rapporto tra cittadino ed amministrazione. Questo obiettivo era in particolare

realizzato attraverso una redistribuzione delle funzioni tra Comuni e Province alle quali venivano sottratti compiti di prossimità per focalizzarle su quelli di programmazione e di regolazione. Solo così peraltro il ruolo della Provincia – da molti indicato come ente inutile – trova una sua ragion d'essere e, anzi, risulta necessario per una efficiente organizzazione dell'amministrazione sul territorio: laddove, infatti, il tessuto delle amministrazioni comunali è frammentato e caratterizzato da un numero molto alto di comuni piccoli e medi, solo l'esistenza di un livello intermedio può garantire la gestione efficiente di servizi a dimensione sicuramente superiore non solo a quella del singolo comune ma anche a quella dell'unione dei comuni. Funzioni analoghe, ma con una maggiore enfasi sulle politiche urbanistiche e abitativa e su quelle di sviluppo economico, venivano attribuite alle Città metropolitane.

Naturalmente non sono cambiamenti facili da realizzare perché si tratta di rimescolare assetti, strutture, sistemi di potere e, ancora prima inveterate abitudini e culture di amministrazioni che si sono storicamente consolidate in modelli operativi che oggi non rispondono più alle esigenze di semplicità, efficienza, trasparenza. Il che richiede innanzi tutto che vi sia corrispondenza e coerenza tra le caratteristiche dei compiti che l'ordinamento assegna a ciascun ente e la dimensione territoriale e demografica dell'ente stesso.

Ma il criterio della specializzazione significa anche che non possono essere duplicati i medesimi compiti ad ogni livello con il risultato della sovrapposizione operativa e della inutile dilatazione di strutture burocratiche. E ancora: semplificazione significa unificare in capo ad un unico soggetto (comune, provincia o città metropolitana che sia) tutti i compiti attualmente dispersi tra una miriade di enti ed organismi (ATO idrici, ATO rifiuti, enti parco, consorzi, unioni di scopo, comunità montane) che si sono andati via via moltiplicando ed il cui esito perverso è stato duplice: da una parte quello di dilatare a dismisura la presenza e la pervasività sui territori di organismi ed apparati politico-burocratici con un parallelo aumento delle inefficienze operative e della confusione delle responsabilità; e dall'altra parte quello di determinare un aumento ingiustificato dei cosiddetti costi della politica: costi finanziari ma, forse ancor di più, costi di inefficienza derivanti dalla farraginosità dei meccanismi decisionali ed operativi. Dunque, una grande riforma che, ancor prima che scoppiasse la campagna sui costi della politica aveva affrontato il tema ponendosi l'obiettivo di una radicale potatura degli oneri di funzionamento delle amministrazioni territoriali.

10. L'altro disegno di legge che, fondandosi sul principio di sussidiarietà indicato dall'articolo 118 e facendo leva sulla competenza statale in materia di tutela della concorrenza, operava nella direzione di una riforma che rendesse più economica ed efficiente la gestione dei servizi locali nell'interesse dei consumatori era quello, appunto, per la liberalizzazione dei servizi locali. Un progetto di legge divenuto tristemente noto per aver subito, fino al suo definitivo affossamento, ogni genere di resistenza: da parte di una parte della

maggioranza e in particolare da parte della sinistra estremista per motivi ideologici in nome del rifiuto del principio che potesse essere devoluta al mercato la produzione dei beni pubblici. Da parte dell'opposizione, e in particolare della Lega e di AN (i cui gruppi al Senato presentarono una pregiudiziale di costituzionalità volta a bloccare la discussione) tutori delle società detenute dai Comuni e dagli altri enti locali; da parte dei sindaci azionisti per i quali le società che gestiscono servizi in house sono allo stesso tempo fonte di utili provvidenziali per alimentare le esangui casse comunali, strumenti di potere che svolgono un ruolo talvolta decisivo nelle economie locali, leve di consenso nel rapporto con il sindacato e, più in generale con la propria constituency, reti di comunicazione quotidiana con i cittadini e sulle quali dunque è essenziale mantenere un ruolo di controllo non solo azionario ma anche operativo. E ancora resistenze da parte della CISPEL organizzazione che riunisce le municipalizzate e i cui manager guardano alla prospettiva della concorrenza e del mercato con giustificata e comprensibile preoccupazione. Una battaglia dunque condotta in modo alquanto solitario dal Ministro proponente (cioè dalla sottoscritta) nella sostanziale – e, a mio avviso, miope – distrazione del Governo e della maggioranza cui sfuggì il valore, anche simbolico, che questa riforma avrebbe potuto avere. E in effetti, dopo la fine della legislatura, questa mancata riforma è diventata il simbolo postumo della difficoltà del centrosinistra di realizzare un progetto di modernizzazione del Paese che segni una netta discontinuità culturale e politica rispetto al passato con riforme che sono al servizio dei cittadini e dei consumatori piuttosto che condizionate dagli interessi e dai vincoli imposti dai gruppi di interesse e dalle corporazioni della propria base sociale e politica. Un ribaltamento di ottica che sarebbe stato indispensabile per parlare a quella parte del Paese che, come si osservava all'inizio, rappresenta la nuova struttura sociale, economica e produttiva dell'Italia nata dalla crisi degli anni Novanta. Quella dei servizi pubblici locali è infatti una riforma che ha valenze molteplici e che può determinare un effetto domino sui sistemi locali. Aldilà del suo impatto economico in termini di riduzione dei costi e di volano di sviluppo per l'industria dei servizi sul territorio, per quel che concerne i profili più strettamente istituzionali e di organizzazione amministrativa che qui interessano, la liberalizzazione è destinata a riorientare verso una cultura di economicità e di efficienza (ovvero di mercato) tutto quel vastissimo sistema di società per azioni detenute dagli enti locali (se ne contano approssimativamente tra partecipazioni dirette e indirette circa 6.000 per un valore della produzione pari a circa 42 miliardi di euro e 171.000 addetti) che oggi gestiscono servizi in house e vengono finanziate o da tariffe o da contratti di servizio con l'ente locale proprietario senza che il costo di tali servizi abbia un benchmarking di mercato. Dunque, attraverso le tariffe o attraverso la fiscalità locale, sui consumatori si scaricano i costi delle rendite monopolistiche aggravate da una gestione delle società molto condizionata dalla politica. Una politica che, grazie alle riforme

amministrative introdotte dal 1993 in poi, è stata separata dalla gestione amministrativa e che invece, tramite le società per azioni in house, è ritornata padrona della gestione di grandi settori economici attraverso le nomine fiduciarie degli amministratori, le assunzioni di personale al di fuori delle regole pubblicistiche, la sottrazione dei bilanci al patto di stabilità, le forniture e gli appalti sottratte alle procedure degli appalti pubblici.

Dunque la liberalizzazione dei servizi pubblici ha un enorme potenziale sociale in termini di redistribuzione della rendita a favore dei singoli consumatori e delle imprese. Ma è anche la via obbligata per ridurre i costi delle amministrazioni locali, per ampliare l'offerta di servizi a parità di spesa, per modernizzare il sistema amministrativo sul territorio, per convertirlo gradualmente da un modello tutto centrato sull'attività di produzione dei servizi ad un sistema focalizzato invece sulla regolazione, sul monitoraggio, la tutela e la rappresentanza degli interessi dei cittadini-consumatori. Ruolo oggi condizionato e di fatto sterilizzato dal sostanziale e insuperabile conflitto tra l'interesse dell'ente locale azionista al maggior profitto e quello dei cittadini-utenti, di cui l'ente locale dovrebbe essere l'espressione, alla migliore prestazione. Ma il raggiungimento di un più alto livello di economicità e di efficienza nella produzione dei servizi sul territorio è anche il presupposto per la costruzione di un federalismo fiscale sostenibile sul piano finanziario e fiscale.

E' per questo che i due interventi descritti sin qui – Carta delle autonomie e liberalizzazione dei servizi pubblici locali – sono il presupposto indispensabile per attuare un federalismo fiscale che non si traduca in una insostenibile dilatazione dei costi complessivi del sistema pubblico e, di conseguenza, in un aumento della pressione fiscale.

11. Il disegno di legge relativo all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, presentato dal Governo Prodi nel settembre del 2007 (Atto Camera n. 3100 XV Legislatura), parte proprio da qui, cioè dall'obiettivo di realizzare un sistema di federalismo fiscale che abbia come vincolo esterno il livello massimo programmato della spesa complessiva e, quindi, della pressione fiscale in rapporto al PIL e che, in relazione a tale vincolo esterno, assegni a ciascun livello la quota di risorse ad esso spettanti in relazione al costo delle funzioni attribuite. Si tratta del secondo pilastro del nuovo assetto costituzionale quello cioè che ai maggiori poteri trasferiti ai livelli substatali di governo fa corrispondere una chiara responsabilità di prelievo fiscale.

Il disegno di legge, frutto di un intenso lavoro di concertazione con tutto il sistema delle regioni e degli enti locali, risolve alcune delle questioni più complesse e spinose della transizione ad un sistema federalista rinviandone talaltre alla fase dei decreti delegati, facendo chiarezza su alcuni concetti chiave e su alcuni profili problematici della riforma.

L'articolo 119 detta i principi cui il sistema di finanziamento territoriale si dovrà uniformare: il primo è quello per cui tributi propri o quote di

compartecipazione di tributi erariali dovranno garantire “l'integrale” finanziamento delle funzioni attribuite a ciascun livello. Tra le due fonti di finanziamento vi è una differenza sostanziale quanto a responsabilizzazione e trasparenza fiscale nel rapporto tra governo locale e cittadino contribuente sul territorio (pensiamo all'ICI o all'IRAP). Mentre i tributi propri sono percepiti come esercizio di un potere di prelievo, le compartecipazioni a tributi erariali di fatto equivalgono ad un trasferimento dal bilancio dello Stato, che ancora però le dinamiche delle entrate all'andamento delle economie territoriali, e quindi alla diversa distribuzione della ricchezza, e al contempo sottrae tale dinamica ad una negoziazione annuale con lo Stato.

I tributi propri sono dunque la base della responsabilità fiscale ed hanno il compito di assicurare ai bilanci manovrabilità e adattabilità alle specifiche esigenze locali.

Le compartecipazioni garantiscono la stabilità, la programmabilità e la dinamica delle entrate. Il ddl 3100 non opera una scelta definitiva rinviando la determinazione del mix tra tributi propri e compartecipazioni ai decreti attuativi, identificando un menù di opzioni entro cui dovrà essere trovata la composizione delle risorse devoluta ai livelli di governo substatali. Afferma però una metodologia e una sequenza logica cui attenersi: partire dal costo delle funzioni per poi determinare le quote di gettito da assegnare alla gestione dei governi regionali e locali. Metodologia opposta - come si vedrà - a quella proposta dal cosiddetto “modello lombardo”.

Altro punto chiave della proposta avanzata dal Governo nella scorsa legislatura attiene alla identificazione del rapporto tra fabbisogni finanziari e garanzie dell'accesso ai diritti fondamentali di cittadinanza su tutto il territorio nazionale.

Ciò che, a regime, dovrà garantire il sistema di finanziamento sarà una perequazione della capacità fiscale, ovvero della disparità di ricchezza, fino alla misura necessaria ad assicurare a tutti i cittadini l'erogazione delle prestazioni fondamentali⁹ che realizzano i diritti di cittadinanza secondo il modello di welfare che la Repubblica ha realizzato nel dopoguerra e in origine tratteggiato dalla nostra avanzatissima Costituzione.

Ma la garanzia dei diritti non viene assicurata proiettando nel tempo le inefficienze dei singoli sistemi territoriali, ma traghettando il sistema, attraverso una fase transitoria, ad una valutazione dei costi sulla base di parametri oggettivi che chiamino alla sfida dell'efficienza le regioni e le amministrazioni storicamente deficitarie.

Dunque il finanziamento “integrale” delle funzioni indicato dalla Costituzione non significa consolidamento delle attuali distorsioni nella distribuzione territoriale delle risorse pubbliche, ma realizzazione di un processo redistributivo che attui la solidarietà tra aree economicamente diseguali imponendo però a tutti una forte assunzione di responsabilità.

⁹ Ovvero come recita la lettera m) dell'art. 117 comma 1 della Costituzione, “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su territorio nazionale”.

Tuttavia, perché tale obiettivo non si riveli irrealistico o non debba essere rinviato all'infinito, sarà necessario che la transizione sia gestita attivamente con azioni di affiancamento, di formazione, di assistenza in favore delle amministrazioni cui è richiesto di raggiungere target di performance organizzativi e finanziari molto ambiziosi. Occorrerà perfezionare e generalizzare metodologie analoghe a quelle sperimentate con il “tutoraggio” previsto dal Patto della Salute in base al quale le Regioni strutturalmente in deficit sono assistite da Regioni che hanno conseguito migliori risultati gestionali nella realizzazione di azioni di riorganizzazione e di risanamento in grado di determinare correzioni strutturali all'andamento della spesa.

Se il federalismo fiscale non sarà preceduto e accompagnato da una continua e profonda azione di modernizzazione delle amministrazioni – regionali e locali – del Mezzogiorno alle quali viene chiesta una vera e propria rivoluzione culturale, una discontinuità che rappresenta anche la vera opportunità per uscire dalla relazione assistenzialistica che, attraverso la spesa pubblica, ha storicamente legato quei territori al resto del Paese; se il processo non sarà gestito in modo attivo il rischio è o che la riforma fallisca in quanto non sostenibile socialmente dalle Regioni meridionali e quindi aggravando la cesura tra Nord e Sud con esiti oggi imprevedibili; oppure che la riforma proceda, ma solo in termini finanziari, cioè con una riduzione delle risorse attribuite ai territori meno ricchi, una riduzione che, in assenza di interventi che aumentino il grado di efficienza e di efficacia della spesa, non potrà che tradursi in una riduzione delle prestazioni e, in definitiva, in un allargamento delle disuguaglianze tra territori.

L'altro punto chiave che il disegno di legge affronta¹⁰ e tenta di risolvere è quello di conciliare il principio di autonomia finanziaria e fiscale di ogni livello di governo (le cui origini e radicate motivazioni sono state prima illustrate¹¹), con esigenze di funzionalità operative ottimale dimensione per l'esercizio delle funzioni e degli ambiti territoriali cui riferire i meccanismi perequativi.

La soluzione rimane alquanto indeterminata, ed è quella che tende a legare la determinazione del fabbisogno non già al singolo comune bensì ad aggregazioni riferite ad una soglia demografica ancora non individuata dal disegno di legge. Occorrerà trovare un punto di equilibrio accettabile tra autonomie di ciascun livello e dimensione regionale della governance. La ricerca potrà essere agevolata da meccanismi che, pur riconoscendo alle

¹⁰ Ci si limita ad affrontare gli aspetti fondamentali del ddl. Per un'analitica illustrazione dei suoi contenuti e dei molti aspetti problematici, si rinvia all'Atto Camera 3100 e alla relazione illustrativa.

¹¹ Le ostinate volontà degli enti locali di non sottostare a relazioni gerarchiche o di dipendenza funzionale e finanziaria dalle Regioni e di rivendicare – forti dello schema piatto disegnato dall'art. 114 della Costituzione – un rapporto diretto con lo Stato fondato sull'orgogliosa difesa dell'autonomia degli enti locali e sempre più rafforzato dalle vicende connesse alle difficoltà finanziarie e alle crisi di liquidità delle Regioni che presentano forti deficit nella sanità. In questi casi le crisi di liquidità compromettono gravemente la regolarità dei trasferimenti dovuti a vario titolo agli enti locali. Ad esempio, di recente, chi avesse seguito la polemica sulla crisi finanziaria del Comune di Roma, avrà potuto leggere come una parte sostanziale di tale crisi sia derivata dalla mancata erogazione da parte della Regione Lazio di più di un miliardo di euro dovuto alle aziende di trasporto di proprietà del Comune di Roma per il contratto di servizio del trasporto locale.

Regioni poteri di organizzazione sul territorio, evitino, però, che i flussi finanziari siano filtrati e gestiti dalle Regioni stesse.

12. La quarta mossa è quella del cosiddetto federalismo differenziato, vale a dire l'attuazione di una norma del nuovo Titolo V (articolo 116, comma 3) in cui si prevede la possibilità di attribuire a singole Regioni che lo richiedano, e sulla base di un'intesa con lo Stato, ulteriori funzioni tra quelle riservate alla competenza esclusiva dello Stato. Si tratta di una disposizione che fa intravedere un modello di organizzazione istituzionale a geometria variabile sostanzialmente fondato non già (o non solo) su una ripartizione di competenze individuate, in via generale, in relazione alla qualità (nazionale o locale) degli interessi coinvolti o a livello istituzionale di governo più appropriato alla luce delle caratteristiche dimensionali o di appropriatezza gestionale di ciascuna funzione.

L'art.116, 3 comma, propone un diverso criterio organizzativo: una valutazione, caso per caso, circa la appropriatezza, la economicità, la efficacia di una gestione integrata delle funzioni assegnate alle Regioni in via generale dalla Costituzione insieme ad altre funzioni generalmente assegnate allo Stato ma che valutazioni d'ordine geoeconomico, organizzativo, finanziario suggeriscono di affidare alla responsabilità del governo di una singola Regione. Le ulteriori funzioni legislative che possono essere affidate alle Regioni in base a questa procedura sono quelle relative alla giustizia (giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa), le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Materie per le quali, fino al nuovo Titolo V, si era generalmente ritenuto che la disciplina legislativa dovesse conservare carattere unitario riguardando interessi non suscettibili di una segmentazione regionale e diritti rispetto ai quali l'ordinamento deve garantire assoluta parità di trattamento e di tutela.

Questa norma costituzionale, davvero dirompente rispetto ai precedenti equilibri, rimasta dormiente per qualche anno, è stata poi imbracciata con decisione prima dalla Regione Lombardia, poi anche dal Veneto e dal Piemonte e infine anche dall'Emilia Romagna, per proporre un ampliamento dei propri poteri nei settori indicati all'articolo 116, 3° comma, Cost., ma anche un potenziamento assai significativo del ruolo della Regione in altri settori chiave ricadenti nell'area della legislazione concorrente quali, tra gli altri: le politiche per le imprese, la regolazione dei servizi pubblici locali, il credito, le infrastrutture compresi porti ed aeroporti, l'università. In altre parole un'idea di Regione-Stato secondo un modello in parte convergente con quello delle Regioni a statuto speciale ma per taluni aspetti anche più avanzato, ispirato ad una prospettiva di sistemi regionali le cui istituzioni si adattino alle differenti velocità con cui le economie territoriali si muovono e dunque costruiscano sul territorio reti istituzionali dotate dei poteri necessari ad assecondare le dinamiche economiche e sociali. Un'idea di federalismo che

tende quindi a rafforzare le differenze, che offre alle Regioni più forti gli strumenti per competere con le più forti Regioni europee piuttosto che accompagnare e sostenere le regioni più deboli in un processo di convergenza. Una visione – e questo è un punto particolarmente significativo – condiviso in Lombardia da tutto l'arco delle forze politiche di maggioranza e di opposizione infatti, l'ordine del giorno n. 46 con cui il Consiglio regionale lombardo approva il 3 aprile 2007 il Documento da sottoporre al Governo per l'avvio del confronto in vista dell'eventuale raggiungimento dell'Intesa prevista dalla Costituzione come necessario presupposto per l'attribuzione di maggiori poteri, viene approvato all'unanimità. Mentre l'intenzione di avviare un percorso analogo, dopo il Veneto, viene annunciato anche da Regioni governate dal Centrosinistra come il Piemonte e l'Emilia Romagna.

Il Governo Prodi decide di accettare la sfida e di non sottrarsi a un confronto per verificare la concreta fattibilità di una prospettiva istituzionale così innovativa. Da una parte viene quindi insediato un tavolo Governo-Regione Lombardia per affrontare punto per punto il documento presentato dalla Regione e verificarne fattibilità giuridica, organizzativa, economica, chiarendo però un argomento chiave. E cioè che un federalismo differenziato che attribuisca funzioni in più ad alcune Regioni può realizzarsi solo dopo aver fissato le regole generali del federalismo fiscale e soprattutto i criteri della perequazione tra i territori. Dall'altra, viene approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge che definisce l'iter di adozione e approvazione dell'eventuale Intesa Stato-Regione. Un iter che tende, in particolare, a fare sì che una eventuale configurazione di poteri aggiuntivi di una singola Regione sia il frutto di un processo condiviso e non dello strappo unilaterale di un territorio: da qui le norme che prevedono sul territorio il coinvolgimento del sistema delle autonomie locali, nella fase della definizione della proposta da parte della Regione, e successivamente il parere della Conferenza Stato-Regioni: un passaggio quest'ultimo particolarmente significativo poiché impone un confronto tra sistemi territoriali e una valutazione collettiva della differenziazione dei poteri di ciascuna regione, il cui esito, per non essere lacerante, dovrà evidentemente trovare adeguati bilanciamenti da individuare nella sede propria della concertazione multilivello.

Federalismo prossimo venturo

13. La interruzione anticipata della Legislatura ha impedito che questi quattro progetti che, nel loro complesso, delineano il percorso per una concreta attuazione di un federalismo sostenibile sul piano sociale, organizzativo e finanziario si concretizzasse.

La campagna elettorale ha fatto peraltro emergere, accanto a questa visione, la proposta di federalismo fiscale elaborata dalla regione Lombardia,¹² una proposta che ribalta la logica seguita fino ad oggi, rivelando in qualche misura un'idea del federalismo come rottura dell'unità nazionale e del principio di

¹² Proposta di legge al Parlamento n.0040, approvata dal Consiglio regionale della Lombardia il 19 giugno 2007.

uguaglianza dei diritti per tutti i cittadini, ovunque nascano o risiedano. Infatti, anziché partire dalle funzioni assegnate a ciascun livello e dalla determinazione del loro costo per poi definire il corrispondente volume di risorse (ovvero la corrispondente quota di gettito tributario), l'ipotesi lombarda parte da quest'ultimo elemento - le quote del gettito prodotto da ciascun territorio da trattenere sul territorio stesso - per poi arrivare a determinare le funzioni. Una metodologia analoga a quella storicamente seguita per le regioni a statuto speciale per le quali norme costituzionali, a suo tempo adottate in ragione di situazioni storiche e socio economiche oggi non più attuali, hanno portato all'adozione di statuti e di norme di attuazione degli statuti medesimi che hanno assegnato risorse finanziarie (corrispondenti a quote di gettito) di gran lunga superiori al costo delle funzioni assegnate. Ragion per cui oggi si verifica una fortissima sproporzione tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario¹³. Ma la misura delle quote di gettito che la regione Lombardia propone di trattenere è tale (Bordignon) da essere incompatibile con il mantenimento degli equilibri di bilancio anche nel caso in cui alla Lombardia venissero attribuite ulteriori funzioni con una espansione massima del federalismo differenziato. Con quella ipotesi nessuna perequazione solidale sarebbe possibile, non esisterebbe garanzia di accesso universale alle prestazioni fondamentali che realizzano i diritti di cittadinanza. Si tratta in realtà di una proposta provocatoria che rende però quanto mai complesso l'avvio del confronto politico sul tema centrale della Legislatura in corso in quanto crea nelle popolazioni del Nord aspettative destinate ad essere inevitabilmente disattese.

Peraltro il documento ¹⁴che è stato approvato (anche con l'assenso del rappresentante della Regione Lombardia) dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha individuato alcuni principi molto vicini a quelli recepiti dal ddl 3100, principi che rappresentano, se non l'unico, certo un punto di equilibrio realistico per realizzare la transizione verso un sistema di governance fondato, in tutte le parti del Paese, sulla responsabilità e sull'efficienza amministrativa. D'altra parte solo se il federalismo fiscale che scaturirà a conclusione di questo lungo processo sarà condiviso e ritenuto accettabile ed equo da tutte le parti in gioco, allora consentirà effettivamente di ricomporre le lacerazioni che, come si è visto, dagli anni '90 in poi continuano a non trovare un punto di sintesi e potrà rappresentare davvero un importante passo verso la modernizzazione del Paese. E solo una riforma federalista condivisa potrà produrre cambiamenti profondi: essa, infatti, per dispiegare i suoi effetti avrà bisogno di un arco temporale lungo che non potrà certo esaurirsi in una legislatura e coinvolgerà quindi necessariamente

¹³ E' da questa sproporzione di risorse tra territori limitrofi che nasce il noto fenomeno di trasmigrazione di comuni situati sui confini regionali dalla Regione di origine - a statuto ordinario - a quella d'arrivo - a statuto speciale la cui attrattività è determinata dal livello assai più alto di servizi sociali, di infrastrutture e di provvidenze. Una situazione che sta generando veri e propri fenomeni di spopolamento.

¹⁴ V. Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Documento sui principi applicativi dell'art.119 della Costituzione, 7 febbraio 2007

maggioranze diverse così come sicuramente riguarderà un numero amplissimo di amministrazioni locali, espressione di maggioranze di vario colore, che saranno tutte chiamate a giocare un ruolo da protagonisti.

Realizzare questa riforma è dunque una grande sfida politica che richiede equilibrio e lungimiranza. L'auspicio è che questa Legislatura, valorizzando il lavoro accumulato nel corso di questi anni, possa essere davvero quella decisiva.