

Bicameralismo differenziato e problematiche del federalismo fiscale¹

di Enzo Balboni

1. Anche per necessaria concisione mi limito a un solo oggetto tra quelli proposti oggi alla discussione: il superamento, che subito dichiaro opportuno, del bicameralismo perfetto e paritario: dunque una diversa composizione del Senato- come Camera delle autonomie regionali e locali- e soprattutto con diversità di attribuzioni e funzioni.

Torno dunque sul tema già trattato nel seminario di ottobre, cioè sul federalismo prossimo venturo, anche alla luce della prima attuazione intervenuta di recente col c.d. federalismo demaniale o meglio patrimoniale.

L'intento delle misure appena varate è soprattutto quello di contribuire, per questa via, a ripianare alcuni consistenti debiti degli enti locali, assegnando loro pezzi del patrimonio dello Stato (caserme dimesse e altri beni). Ma sulla possibile dissipazione di quelli di alto valore culturale (e sono i più) ha messo in guardia, anche di recente, Salvatore Settis: il pericolo è quello che i Comuni "facciano cassa" svendendo, con procedure opache, beni assai appetibili per la speculazione immobiliare.

2. Chiarisco subito che non sono contrario, ovviamente, alla piena attuazione della Repubblica delle autonomie (art.5), ci mancherebbe altro! Sono però critico verso "questo" federalismo, particolarmente sub specie del federalismo fiscale all'italiana proposto (riprendo qui alcune critiche di Staiano) rispetto al quale il punto "o" del nostro documento mi pare debole, e forse con la presenza di qualche venatura centralista-statalista non necessaria.

Cominciano ad essere numerose e precise le critiche e le demistificazioni di questo federalismo, specialmente da parte di economisti delle finanze (Giarda, *"La favola del federalismo fiscale"* Ass. studi banca e borsa, 2009) Muraro e Bordignon, come di specialisti di economia generale (Tito Boeri), di economia della sanità (Sterpi, Dirindin), e di tributaristi non della cerchia di Tremonti, quali Gianluigi Bizioli dell'Università di Bergamo (*il federalismo fiscale*, Rubbettino, 2010).

3. Fermiamoci un momento sul perno della manovra, quello relativo al costo dei servizi, specialmente quelli sanitari, quando ben sappiamo che il budget dei costi per la tutela della salute assorbe i $\frac{3}{4}$ della spesa regionale.

¹ E' il testo rivisto e corretto dell'intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante

Il nuovo *mantra* contempla il passaggio salvifico delle nequizie della *spesa storica* al paradiso del *costo standard*. Ma come verranno calcolati tali dati - con quale imparzialità e rigore econometrico - nessuno lo sa o lo vuole dire, anche perché bisognerà attraversare la palude dei costi/spese storicamente sostenuti nel tempo e differenziati in base a condizioni spesso oggettive (ad es. dieci km del costo di un'ambulanza in Padania o in Sila) prima di arrivare ad una misurazione decente e condivisa. Comunque il *costo standard* è un *mezzo* e non può essere il *messaggio*, e come tutti i mezzi da soli non spiegano, non sono sufficienti....come ci ha insegnato la pratica, pur accettabile in teoria, dei DRG. Se questi vengono applicati in modo distorto e fraudolento facendo passare attività ambulatoriali per operazioni effettuate in sala operatoria, ovviamente i costi si moltiplicano per 3 o per 5. Se non ci sono controlli seri e tecnicamente provveduti queste modalità non funzionano. E l'Italia è oggi, purtroppo, un Paese nel quale moltissimi controlli di legittimità, di merito e di efficacia sono venuti meno, fatti salvi quelli del ramo penale, che però agiscono sempre *post facta* ed hanno perduto molta della loro capacità educativa e morale *ex ante*.

4. Il nuovo assetto tributario dell'art. 119 contiene tutto e il contrario di tutto: è un libro aperto assai vasto, ma volutamente generico, fumoso circa le competenze di Regioni ed enti locali, perché, alla fine, si basa su addizionali di tributi erariali non trasparenti. La confusione è talmente elevata che per far annusare alla platea dei contribuenti a tassazione coatta una diminuzione del carico tributario complessivo si auspica, addirittura e demagogicamente, la partecipazione dei Comuni alla fase di accertamento e addirittura a quella di riscossione (ce lo immaginiamo il Comune di Arzachena alle prese con lo yacht del ricco signore ivi allogato, che ovviamente al controllo degli impiegati locali risulterà di proprietà di una società con residenza fiscale offshore? ecc). Ovviamente nessuno conteggia i costi che tali pratiche comporterebbero, mentre per altro verso si sfugge alla sfida di dare vera autonomia e responsabilità a Regioni ed enti locali, il che era già possibile con il vecchio art. 119, senza bisogno di fughe in avanti.

5. Se è lecito dare un'indicazione di linea, è venuto il tempo di riprendere il ruolo culturale e istituzionale che è stato nostro per tutta la seconda metà del secolo XX. E' imperativo demistificare culturalmente e idealmente il federalismo all'italiana, che non ha tradizione, come invece ce l'hanno USA/Germania/Canada ecc. Esso è, nella migliore delle ipotesi, una scatola vuota, e nella peggiore funziona da anticamera di inaccettabili differenziazioni o quantomeno palesa la fiera degli egoismi territoriali.

Occorre, invece, dirigersi risolutamente verso un regionalismo autonomistico di modello spagnolo, che non è federalistico perché tale concetto è tabù in quella parte d'Europa. Trenta anni fa Giorgio Pastori scrisse per il Mulino un bel saggio. "Regioni senza regionalismo"; oggi sarebbe da proporre un altro articolo con un diverso titolo: "Federalismo senza Repubblica delle autonomie".

Se, dunque, si vuole costruire una seconda Camera rappresentativa dei territori e dei loro interessi è necessario smascherare il falso federalismo. Ciò dovrebbe valere soprattutto per chi si è alimentato della cultura cattolico-democratica. Stupisce, ma non troppo, che il ministro Tremonti parlando (come spesso gli succede) d'altro a proposito degli operai FIAT di Pomigliano li esorti ed essere "liberi e forti", impadronendosi, con abile mimetismo, di una espressione nobile e sintetica che, nel suo sviluppo, postulava il

superamento dello Stato centralista e burocratico, facendo perno su vitali autonomie locali².

A segnalare l'importanza data a questi temi da Luigi Sturzo basterà ricordare che la relazione di base presentata dal segretario del partito popolare al III Congresso tenuto a Venezia nel 1921 era intitolata "La Regione nella Nazione" ed è ancora oggi una miniera di idee, ragionamenti e proposte dalle quali il PD potrebbe attingere *manibus plenis*³.

6. Rispondo sinteticamente agli altri punti sui quali si chiede un'opinione.

La premessa maggiore è la stessa che mi appare largamente condivisa in questa assemblea: meno interventi si fanno sulla Costituzione meglio è.

La premessa minore è allora quella di fermarsi ai contenuti della c.d. bozza Violante, rispetto alla quale punto dirimente diventano, allora, le conseguenze che discenderanno dall'adozione di un bicameralismo asimmetrico, o meglio, specializzato per materie di intervento (ovvero con distinzioni che si producono per il luogo di origine della legislazione, secondo la teoria detta della "culla", che fu cara a Leopoldo Elia).

La parte migliore del documento sul quale siamo stati invitati a pronunciarci è quella nella quale si chiede la modifica del bicameralismo perfetto e l'istituzione di un Senato rappresentativo delle autonomie nei territori. Su queste sezioni (lettere *f* e *g*) si può ancora lavorare e migliorare il prodotto.

Troppo vaghi e incerti appaiono i punti concernenti il federalismo (lettera *o*) che assumono un sapore genericamente statalista. Su ciò ho già risposto sopra.

Non sono d'accordo, da ultimo, con la visione riduttiva che si rispecchia nella proposta di messa in sicurezza della Costituzione, in base alla quale il *quorum* dei 2/3 sarebbe richiesto solo per la revisione della parte I della Costituzione. Ciò deve valere semmai per l'intero testo. Se poi non si ritenesse possibile elevare ai 2/3 la maggioranza necessaria per l'elezione del Presidente della Repubblica, dei Presidenti di Assemblea e dei giudici della Corte Costituzionale la maggioranza qualificata potrebbe assestarsi al 60% (o al 55%) dei componenti, riprendendo lo spirito della proposta presentata da Elia e Bassanini fin dal 1994.

² Mi piace riportare per intero il passaggio dell'Appello ai "Liberi e Forti" del 18 gennaio 1919 che concerne il nostro tema odierno e che racchiude, a mio avviso, molti elementi ancora oggi vitali. L'ho sempre considerato una parte molto significativa di un programma politico e amministrativo. E' facile constatare che gli odierni propugnatori del federalismo non sono stati in grado di produrre, nei vent'anni che abbiamo alle spalle, nulla che possa neppure avvicinarsi alla limpidezza e alla forza di una prosa ormai quasi centenaria. "Ad uno Stato accentratore tendente a limitare e regolare ogni potere organico e ogni attività civica e individuale, vogliamo sul terreno costituzionale sostituire uno Stato veramente popolare, che riconosca i limiti della sua attività, che rispetti i nuclei e gli organismi naturali - la famiglia, le classi, i Comuni - che rispetti la personalità individuale e incoraggi le iniziative private. E perché lo Stato sia la più sincera espressione del volere popolare, domandiamo la riforma dell'Istituto Parlamentare sulla base della rappresentanza proporzionale, non escluso il voto delle donne, e il Senato elettivo, come rappresentanza direttiva degli organismi nazionali, accademici, amministrativi e sindacali: vogliamo la riforma della burocrazia e degli ordinamenti giudiziari e la semplificazione della legislazione, invochiamo il riconoscimento giuridico delle classi, l'autonomia comunale, la riforma degli Enti Provinciali e il più largo decentramento nelle unità regionali."

³ Essa occupa ben 39 pagine del volumetto "Riforme e indirizzi politici" nel quale sono state riedite, per la cura generale di Gabriele De Rosa e per quella specifica di Nicola Antonetti nel volume V delle Opere Scelte di Luigi Sturzo, Laterza, Roma-Bari 1992.

