

FEDERALISMO/ Bassanini: il Pd collabori, il ddl Calderoli è sulla strada giusta

INT.

Franco Bassanini

pubblicato in www.ilsussidiario.net

venerdì 12 dicembre 2008

Sono di questi giorni le aperture della maggioranza al testo proposto dal Pd sul federalismo. *ilsussidiario.net* ha chiesto un commento al costituzionalista ed ex ministro per la Funzione pubblica Franco Bassanini. «Rispetto ad una coerente applicazione dell'articolo 119 della Costituzione – dice – entrambi i testi richiedono alcuni aggiustamenti, ma quello del governo è più vicino di quello del Pd. È una riforma difficile ma assolutamente fondamentale e spero in uno spirito di collaborazione bipartisan, che è la chiave per fare tutte le riforme difficili ma necessarie. Richiede una maggioranza realmente aperta al confronto, ma anche un'opposizione costruttiva».

La maggioranza ha dato una valutazione positiva della proposta del Pd in tema di federalismo. Qual è la sua valutazione?

Di certo siamo di fronte ad un passaggio fondamentale. Calderoli ama dire che il federalismo o sarà fiscale o non sarà. Il problema vero qual è? Abbiamo fatto passi irreversibili o quasi verso un sistema federale dal punto di vista della distribuzione di competenze e funzioni secondo il principio di sussidiarietà verticale. Ma mancano ancora alcune cose.

Quali?

Direi che le componenti essenziali della riforma sono due: una è la riforma del Parlamento e quindi il Senato federale, l'altra è un sistema di ripartizione delle risorse che faccia leva sui principi di autonomia e responsabilità. Su questo versante la situazione è più problematica. Sulla premessa siamo tutti d'accordo: sono talmente cresciute le domande sociali alle quali il sistema istituzionale deve dare risposte, o attivamente o con le risorse del terzo settore, che in un sistema centralistico si rischia un ingolfamento al centro e quindi occorre per forza adottare un modello fortemente articolato e pluralistico secondo il principio di sussidiarietà.

L'aspetto più delicato riguarda forse la distribuzione di funzioni e risorse....

Da una parte sono stati trasferiti compiti e funzioni dal livello centrale a quello regionale e locale, ma non sempre è seguita una organica redistribuzione delle relative risorse; dall'altro queste ultime in parte sono state attribuite sotto forma di tributi propri o di quote di partecipazione di cui la comunità territoriale è responsabile, ma in parte no: sono rimasti trasferimenti dal centro. Mentre un buon sistema federale funziona sulla base di risorse certe e sufficienti rispetto a compiti e funzioni attribuite, di cui ogni soggetto istituzionale ha la precisa e diretta responsabilità in modo da attivare l'intero circuito della responsabilità politica.

Come funziona tale attribuzione di responsabilità?

È quella che consente a un sindaco o presidente di Provincia o Regione di dire ai cittadini: volete servizi migliori? Bene, allora devo aumentare tasse o tariffe. Oppure: volete che vi diminuisca la pressione fiscale? Ma allora dovete accettare una riduzione della quantità o qualità dei servizi. A meno che non ci siano margini per dire: se mi sosterrete in un'impegnativa operazione di efficientamento dell'amministrazione e dei servizi pubblici riusciremo a ridurre la pressione fiscale senza ridurre la qualità e la quantità dei servizi,. Il circuito della responsabilità è questo. Questo va fatto col federalismo.

Attualmente, a suo avviso, a che punto siamo?

Per lungo tempo le proposte avanzate non tenevano effettivamente conto dell'articolo 119 della Costituzione. Mi riferisco al ddl Padoa-Schioppa e al ddl della Regione Lombardia, che presentavano diverse disposizioni in contrasto con le norme costituzionali. Adesso si ragiona: il ddl del governo ha ancora alcune contraddizioni interne, ma a mio avviso va nella direzione giusta. Il ddl presentato dal Pd in questi giorni ha alcuni punti di convergenza con quello del governo. La mia opinione è che rispetto ad una coerente applicazione dell'articolo 119, entrambi i testi richiedono alcuni aggiustamenti, ma quello del governo è più vicino di quello dell'opposizione.

Quali sono questi aggiustamenti necessari da una parte e dall'altra?

Faccio una premessa. L'articolo 119 non distingue tra i vari tipi di compiti e funzioni. Dice in buona sostanza due cose: che a *tutte* le Regioni, Province e Comuni devono essere assicurate risorse sufficienti al finanziamento *integrale* dei compiti e funzioni attribuiti. E che queste risorse devono arrivare il più possibile sotto forma di tributi propri o partecipazioni a tributi erariali, quindi risorse le cui aliquote posso essere "manovrate" in modo da attivare il circuito virtuoso della responsabilità di cui abbiamo parlato. E il fondo perequativo serve a compensare chi è in posizione svantaggiata e non riesce ad arrivare al finanziamento integrale. Il punto chiave qual è? Che poiché la finanza pubblica non è un pozzo senza fondo, si può arrivare al finanziamento integrale se si stabilisce un criterio rigoroso per misurare il fabbisogno, cioè il costo delle funzioni, quindi costi standard legati ad un livello "accettabile" di efficienza.

Tutto questo cosa comporta?

Che si costruisce un sistema basato su un'analisi dei compiti e delle funzioni attribuiti a ciascuno, e una determinazione di costi standard a un livello medio-basso (cioè il costo delle funzioni negli enti che abbiano un buon livello di efficienza). Così facendo il sistema non discriminerà in relazione alla ricchezza, ma darà a ciascuno secondo le esigenze e privilegerà i più efficienti. Cioè: chi sarà meno efficiente sarà incentivato a migliorarsi, perché saranno i cittadini-elettori a chiederlo. Nessuno mette in discussione che si debba arrivare, gradualmente, ad avere a regime questo sistema, partendo sì dal finanziamento della spesa storica ma per arrivare man mano ad una ripartizione secondo le funzioni e i relativi costi standard.

Dove stanno le criticità nel testo presentato dal Pd?

Ecco, il testo del Pd è abbastanza confuso perché tutto questo lo dice, ma quanto alle Regioni solo per le funzioni che prevedono livelli essenziali delle prestazioni, e quanto a Comuni e Province **solo** per le cosiddette funzioni fondamentali, cioè quelle assegnate

direttamente dalla legge dello Stato e non dalla legge regionale. Ma la Costituzione non dice questo; lo dice per tutte le funzioni! È chiaro che dove ci sono livelli essenziali delle prestazioni, bisognerà stabilire costi standard che garantiscano quei livelli di prestazioni; non si potrà andare al di sotto. Per le altre funzioni i costi standard saranno definiti in relazione a livelli standard dei servizi che non corrisponderanno, per dir così, ad un “minimo” imposto dalla legge.

Può fare un esempio di tutto questo?

Prendiamo il caso degli asili nido e delle scuole materne. Il legislatore nazionale può fissare, secondo l'indicazione dell'Agenda di Lisbona, 33 posti ogni 100 bambini in età prescolare come un livello essenziale di prestazioni. Il sistema funzionerebbe in questo modo: andiamo a vedere qual è il costo standard per bambino ad un buon livello di efficienza. “Sappiamo” che a Modena il costo è di 7mila euro a bambino, a Roma di 14mila euro. Supponiamo che Modena sia un caso di eccellenza assoluta, quindi portiamo il costo a 9 mila. Quindi per determinare le risorse che devono essere attribuite a ciascun comune moltiplicheremo 9mila per un terzo dei bambini in età prescolare. Però il problema qual è? Che oggi in Italia in media ne abbiamo 10 di posti, e non siamo in grado di pagarne 33. Poniamo allora di dire: prendiamo come base un livello essenziale pari a 20, da raggiungere in cinque anni di fase transitoria. Distribuiamo allora le risorse moltiplicando 20 per novemila. Che succede? Che chi è molto efficiente e usa, come a Modena, 7mila anziché i 9mila euro previsti, con quelle risorse riesce a garantire, mettiamo, 25-26 posti; chi è poco efficiente ne riesce a garantire solo 10. Però ciascuno gode di una ripartizione equa delle risorse, che non è legata al fatto che Modena è più ricca e Reggio Calabria è più povera, perché la ripartizione è secondo una valutazione equa delle rispettive esigenze. Un sistema come questo, che premia le efficienze, è virtuoso e un domani consentirà di promuovere la qualità di servizi e prestazioni e di ottenere il miglior mix tra gestione diretta pubblica e utilizzo della sussidiarietà orizzontale. Ma queste sono le virtualità del punto d'arrivo.

E per quanto riguarda il ddl Calderoli?

Se prendiamo il ddl Calderoli, si vede che per gli enti locali l'articolo 9 è ispirato a criteri rigorosi, ma gli articoli 10 e 11 hanno qualche incertezza sul punto, perché, sebbene restino vincolati ai costi standard per quanto concerne le funzioni fondamentali, sono molto più incerti e pasticciati per quanto riguarda le altre funzioni. Mentre il testo del Pd semplicemente le esclude, perché dice che per le altre funzioni ci si basa sulla spesa storica... Ma la spesa storica è una spesa di per sé sperequata, che non è commisurata all'efficienza ma a criteri casuali, venutasi a determinare in modo del tutto stravagante.

Per quanto riguarda la ripartizione del fondo perequativo, anche lei faceva l'ipotesi che sia effettuata attraverso un intervento delle Regioni coinvolgendo le autonomie locali.

Sì, ma una cosa è farlo secondo criteri e parametri stabiliti in via generale dai decreti delegati in modo da ottenere – come dice la Costituzione – il finanziamento integrale dei compiti e delle funzioni a ciascuno attribuiti secondo parametri che fanno capo a una definizione di prestazioni e costi standard; affidando quindi alle Regioni un compito applicativo, in modo da evitare che sia lo Stato a analizzare i parametri di ripartizione per 8mila comuni. Ma un'altra cosa è – come fa il testo del Pd – attribuire alla Regione un compito, invece, sostanzialmente discrezionale. Qui rischiamo di intaccare il grande

risultato che ci attendiamo dal federalismo fiscale, che è quello della responsabilizzazione e della effettiva autonomia, **il testo PD rischia di** sostituire al centralismo statale il centralismo regionale.

Si parla di una commissione bicamerale ad hoc per l'elaborazione dei decreti attuativi: potrebbe appesantire il processo?

Si è equivocato, perché la parola "bicamerale" in bocca a D'Alema ha fatto pensare alla Bicamerale per le riforme istituzionali. Ma qui si sta parlando del normale lavoro di commissioni parlamentari che diano il parere al governo sui decreti delegati. Quando il tema è così complesso, semplicemente non è bene lasciarlo a singole commissioni parlamentari che lavorerebbero ognuna per conto suo, dalla commissione Affari costituzionali alla commissione Finanze e alla commissione Bilancio di ciascuna delle due Camere, più la commissione Affari regionali, col rischio di trovarsi con sette pareri diversi. Ma su questo c'è una proposta interessante.

Quale?

Prevedere una qualche forma di confronto tra Parlamento e sistema delle autonomie, che si potrebbe avere o utilizzando la commissione Affari regionali integrata, come previsto dalla riforma costituzionale del 2001, con rappresentanti del sistema delle autonomie; o costituendo una normale commissione bicamerale per i pareri e però prevedendo – lo propone il testo del Pd ed è una buona proposta – che ci sia una rappresentanza dei presidenti di Regione, dei sindaci e dei presidenti di Provincia, che partecipi ai lavori ma senza diritto di voto. Consentirebbe di superare una critica fatta al ddl Calderoli, quella di "eccessiva genericità".

Perché?

A mio avviso in questa materia il ddl delega deve essere inevitabilmente un disegno di principi e criteri direttivi generali, perché bisogna poi accumulare dati ed effettuare calcoli che non si possono fare in questa fase. Però è vero che questo sposta molte decisioni sulla fase dei decreti delegati, e quindi è bene trovare un meccanismo di concertazione in quella sede, come quello proposto.

La sua previsione politica?

C'è chi dice che non se ne farà niente, ma penso che sarebbe una iattura. È una riforma difficile ma assolutamente fondamentale e spero in uno spirito di collaborazione bipartisan, che è la chiave per fare tutte le riforme difficili ma necessarie. Richiede una maggioranza realmente aperta al confronto, ma anche un'opposizione costruttiva.