

Stato-Regioni: un nuovo rapporto dettato dalla riforma federale

FORUM P.A.
Martedì 11 maggio 2004
ore 15.00

FRANCO BASSANINI

Commissione parlamentare per le questioni regionali

Di questi argomenti che si stanno ora affrontando ne parlammo qui tre anni fa, allora sembrava che il nostro Paese avesse imboccato un percorso irreversibile verso il federalismo. Se ne discuteva e c'erano opinioni diverse sulla celerità di questo percorso. La maggioranza di allora aveva approvato il Titolo Quinto, l'opposizione diceva che era troppo poco e che bisognava essere più veloci, andare più avanti. Però quello che allora non si discuteva era che ormai quella fosse la direttrice di marcia, restava ancora molto cammino da fare - vero Speroni? - ma quella era sicuramente la direttrice di marcia.

Vorrei ora spiegare qui invece la mia preoccupazione attuale ed il mio allarme. Io oggi non mi sento più di sostenere che il Paese abbia imboccato un percorso irreversibile verso il federalismo. Non mi sento di escludere che tra qualche anno, se le cose vanno avanti così, i cittadini italiani non ci comincino a chiedere di cancellare le parole federalismo e riforma federale dai programmi delle forze politiche. Voglio dare conto di questa duplice affermazione. Tre anni fa c'era alle nostre spalle il federalismo amministrativo con una concertazione - vero Ghigo? - tra Governo e Regioni. I poteri, le competenze ed un certo numero di risorse erano in corso di trasferimento. Erano stati approvati cinque Decreti Legislativi e un centinaio di Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di intesa con la Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti Locali, compresa, tanto per dirne una non a caso, la regionalizzazione del Corpo Forestale dello Stato. Con la legge costituzionale del 1999 era stata inoltre riconosciuta l'autonomia statutaria alle Regioni e prevista l'elezione diretta dei Presidenti. Questa autonomia statutaria, come diceva giustamente Vizzini, ha alcuni vincoli. Alcuni di questi vincoli le impongono delle rigidità eccessive, io ad esempio personalmente ritengo che sarebbe stato bene concedere alle Regioni la possibilità di scegliere limpidamente anche il modello di tipo presidenziale, cosa che invece le Regioni non possono scegliere. Il Governatore continua quindi, a differenza che nei modelli presidenziali, a dipendere dalla fiducia del Consiglio e a sua volta è in grado di imporre con le sue dimissioni lo scioglimento del Consiglio stesso. C'era poi stata la riforma del Titolo Quinto, io voglio dire subito che sono uno tra i pochissimi nel centrosinistra di allora che pubblicamente, con un'intervista a *Il Corriere della Sera*, ha espresso una forte perplessità sull'opportunità di approvare una riforma costituzionale importante con una maggioranza costituzionalmente sufficiente ma risicata. Questo perché temevo non solo la creazione di un precedente pericoloso ma anche quello che si è poi verificato

ovvero che se fosse intervenuto un cambio di maggioranza la nuova maggioranza non si sarebbe sentita veramente impegnata nell'attuazione della Riforma. Anche quando qualcuno è impegnato in quest'opera, come il Ministro La Loggia, chissà quante volte si trova di fronte a persone che gli dicono che "in fondo non si tratta mica della nostra Riforma..."

Dobbiamo dire che comunque il Titolo Quinto ormai lo riconoscono tutti ed è stato un consistente passo in avanti. Ci sono naturalmente alcune cose da correggere ma soprattutto alcune cose da completare, a partire dal Senato federale. Riconosciamo anche che allora non si trattò soltanto dell'imposizione di una parte politica perché questa parte politica era fortemente sollecitata da tutto lo schieramento delle autonomie il quale sosteneva che non si trattava ancora della Riforma federale ma che era un importante passo in avanti in quella direzione. Si dicevano di non essere costretti a scegliere tra l'uovo oggi e la gallina domani, volevano l'uovo oggi come presupposto per avere la gallina domani.

Questo succedeva tre anni fa, quando ne abbiamo discusso in questa sede. Sono passati tre anni e qual'è il quadro che abbiamo davanti? Nonostante apprezzabili sforzi del Ministro La Loggia, che ha trovato in questo - spero lo ammetta - anche un certo supporto dell'opposizione, il Titolo Quinto è ancora in larga parte inattuato. La legge La Loggia è importante ma ci sono voluti due anni prima di approvarla.

Dobbiamo anche dire che per la sua attuazione non si è riusciti ad avere i meccanismi procedurali più semplici e più rapidi, basti pensare all'imposizione della Commissione Bilancio del Senato che ha impedito di avere un meccanismo rapido di stima e attribuzione provvisoria delle risorse. Nel contempo alcuni dei trasferimenti di funzioni che erano già stati decisi e normati sono stati messi in discussione, l'esempio che facevo prima è significativo: il Corpo Forestale dello Stato doveva essere trasferito al 70% alle Regioni, si può discutere se questa misura era sufficiente o insufficiente (io ero tra coloro che sostenevano un trasferimento integrale del Corpo Forestale dello Stato), ma la situazione attuale è che ribattezzando il Corpo Forestale dello Stato come Quinto Corpo di Polizia dello Stato (e Dio sa se abbiamo bisogno di cinque Corpi di Polizia nazionali!) oggi il Corpo Forestale è rimasto tutto allo Stato e le Regioni per la gestione delle foreste, che dal 1947 sono di loro competenza, sono costrette a costituire proprie strutture. Naturalmente tutto ciò aumenta i costi. I costi sono aumentati quando invece di ridistribuire le competenze secondo lo schema previsto dalla Costituzione si pretende di moltiplicarle e di duplicarle. In questo caso i costi del federalismo ci sono, ma sono costi imputabili alle resistenze rispetto alla riforma. Potrei ricordare anche altri casi. Il caso degli Uffici Territoriali del Governo è significativo ad esempio perché lì i Ministeri avrebbero dovuto trasferire competenze importanti alle Regioni e agli Enti Locali mantenendo sul territorio solo degli spezzoni di competenza. Non aveva più senso che restasse un'amministrazione periferica dei singoli Ministeri e l'aggregazione di questi spezzoni di competenza in una struttura per così dire interdisciplinare e interministeriale come gli UTG aveva la sua logica. Il Ministero dell'Interno però, che non critico perché ha fatto solo la parte del becchino, si è trovato il cadavere degli UTG per strada e ha dovuto dargli onorata

sepoltura. Ma sono stati i Ministeri che hanno rifiutato di dare l'attuazione, questo è quello che è avvenuto.

Non faccio altri esempi su questo terreno e passo al secondo punto di preoccupazione, che giustamente è stato già sottolineato da Enrico La Loggia e Carlo Vizzini, ovvero al federalismo fiscale.

Quando sento dire che l'obiettivo ormai è quello di avere la legge su federalismo fiscale per l'inizio della prossima legislatura mi sembra che non ci si renda conto che la Riforma del Titolo Quinto, e quindi il nuovo articolo n.119, è in vigore già dall'autunno del 2001. Non ci si rende conto che il disegno di legge di Riforma della seconda parte della Costituzione non modifica l'articolo n.119 e che quindi questo è tra le disposizioni che maggioranza e opposizione considerano valide. Allora che aspettiamo a darvi attuazione? In assenza dell'attuazione delle norme sul federalismo fiscale noi rischiamo molto. Quello che sta avvenendo oggi, che è gravissimo ai fini di ciò di cui parlavo all'inizio ovvero del rischio che il federalismo diventi una bestemmia, è che il Governo ha giustamente l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale ma uno dei modi con i quali in questi anni ha cercato di ridurla è stato quello di ridurre i trasferimenti e le risorse alle Regioni e agli Enti Locali. È stato quello di aumentare le competenze, le responsabilità, le funzioni e i compiti alle Autonomie locali ma di ridurre le risorse. Il risultato è che le Regioni e gli Enti Locali sono davanti all'alternativa, e spesso devono afferrare entrambi i corni del dilemma, tra aumentare i tributi locali (ammesso che le Finanziarie glielo consentano) e le tariffe dei servizi oppure ridurre quantità e qualità dei servizi stessi. Spesso, come dicevo, sono costretti a fare entrambe le cose. Quindi agli occhi dei cittadini il federalismo rischia di diventare quella cosa per la quale mentre meritoriamente si riducono le tasse, o si proclama e si propone di volerle ridurre, Regioni ed Enti Locali appaiono come quelle Istituzioni che aumentano la pressione fiscale sui cittadini e peggiorano la qualità e la quantità dei servizi. Questo naturalmente non giova al processo federale. Il rischio è che a questo punto molti comincino a pensare che si stava meglio quando si stava peggio. Che sia meglio un sistema centralistico e non uno Stato federale, o che vada verso il federalismo. Non dobbiamo sottovalutare questo punto perché la verità è che - Lega o non Lega - in Italia negli anni '90 la domanda di federalismo era molto diffusa e aveva generato il moto riformatore, aveva messo in moto le riforme. Se questa domanda cessa, se anzi la tendenza si inverte, il rischio è che a questo punto, siccome le forze politiche cercano il voto dei cittadini e vanno dietro a quello che essi pensano magari cercando di capirlo con dei sondaggi, ci si trovi tra qualche tempo (e forse in qualche misura già ci troviamo in questa situazione) di fronte ad un ritorno violento del pendolo verso il centralismo. Da chi crede che invece le moderne Società complesse abbiano bisogno di un sistema di tipo federale naturalmente questa prospettiva è vista con grande preoccupazione. C'è il rischio che venga demolita la fiducia e la propensione dei cittadini verso una moderna Riforma federale.

Qualcuno ha detto che prima di attuare l'articolo n.119 bisogna stabilire esattamente quali sono le funzioni ed i compiti delle Regioni e delle Amministrazioni locali. Io non so chi di voi abbia avuto modo di vedere la proposta che ASTRID ha fatto, che è

pubblicata in un quaderno del Mulino con il titolo *L'attuazione della Riforma fiscale*, ma lì risulta che è perfettamente possibile dare attuazione all'articolo n.119 e quindi costruire un sistema di finanza regionale e locale coerente con il principio federale lasciando aperto modularmente l'adeguamento di questo sistema al modificarsi delle funzioni, all'arrivo di nuovi compiti. Quello che importa è aver chiaro, e qui richiamo un punto che giustamente il Ministro La Loggia sottolineava, che il nostro sistema federale, in forza dell'articolo n.119, è un sistema che parte dal principio che la competizione debba avvenire sulla base di pari opportunità. Si tratta della competizione tra Regioni ed Enti Locali che dispongono delle stesse opportunità. Non è vera competizione, se qualcuno vuole cogliere una polemica tra me e il mio amico Piero Giarda gli dico che la coglie esattamente, quella che si svolge tra chi corre con la bicicletta e chi con la Ferrari. Quindi il sistema del federalismo fiscale per avere una vera competizione deve partire da un'applicazione, come dice l'articolo n.119, del principio di solidarietà e di perequazione. Solo su questa base è possibile costruire una legge di coordinamento della finanza pubblica e di attuazione dell'articolo n.119. Ma se si continua a rinviarlo, e non si capisce perché, noi ci troveremo nelle condizioni di fare implodere la Riforma federale per asfissia, per carenza di risorse, perché il meccanismo è un meccanismo che oggi continua a consentire al Governo e al Parlamento di scaricare progressivamente compiti, oneri e costi sulle Regioni e sugli Enti Locali senza garantirgli le risorse sufficienti e adeguate, anzi magari riducendole.

Infine, ed è l'ultimo punto ma anche il più importante, arrivo alla riforma costituzionale a cui faceva riferimento prima Carlo Vizzini. Ebbene, nonostante la buona volontà di alcuni, e certamente di alcuni dei colleghi qui presenti, la mia personale opinione, la riassumerò in estrema sintesi per ragioni di tempo, è che il rischio è che la situazione addirittura peggiori.

Nella riforma costituzionale abbiamo avuto una sorta di congelamento del Titolo Quinto. Anche dove c'era un largo accordo bipartisan si è deciso di non affrontare questo tema. Lo si poteva fare in modo impegnativo, Villone ed io l'abbiamo proposto con una formula di tipo tedesco ovvero introducendo un meccanismo per cui esiste solo l'elencazione delle competenze esclusive dello Stato e tutto il resto è competenza esclusiva delle Regioni salvo che il Parlamento decida di intervenire a tutela dell'unità giuridica od economica dell'ordinamento o della garanzia dei diritti costituzionali. Lo si poteva fare con questa formula più impegnativa, che avrebbe cancellato la legislazione concorrente, ma anche in un modo molto più parziale conservando l'impianto dell'articolo n.117 e intervenendo su quei punti su cui per unanime consenso o a danno dello Stato o a danno delle Regioni siano state fatte scelte incongrue. E siamo noi per primi, che siamo imputati di aver votato il Titolo Quinto, a riconoscere che alcune correzioni sono necessarie. Niente da fare, anche ciò è stato respinto per introdurre invece due modifiche fondamentali. Una è la nota attribuzione di competenze legislative in materia di organizzazione scolastica, sanitaria e di polizia locale e l'altra è la causa dell'interesse nazionale, con il meccanismo di verifica dell'interesse nazionale stesso. Apparentemente sono due

innovazioni che si bilanciano ma in realtà sono due innovazioni che io ritengo entrambe devastanti.

Partiamo dall'interesse nazionale: per compensare la devolution si stabilisce che il Governo possa deferire al Senato qualunque legge regionale, anche quelle che intervengono in materie di squisita competenza locale e regionale, e che il Senato possa decidere che siano contrastanti con l'interesse nazionale e rinviarle al Consiglio Regionale. Se il Consiglio riapprova la legge il Senato può chiedere al Presidente della Repubblica di annullarla. Questa è una specie di arma atomica, noi rischiamo di avere un federalismo a fisarmonica. Se in una legislatura c'è un Governo centralista ed un Senato che viene eletto, almeno in prima battuta, contestualmente all'elezione del Premier e della Camera e che quindi probabilmente avrà lo stesso orientamento, questa clausola dell'interesse nazionale farà sì che non possa più esistere l'autonomia legislativa delle Regioni. Se viceversa ci fosse un governo fortemente autonomista allora la fisarmonica si allargherebbe e si lascerebbe grandissimo spazio all'autonomia regionale. In questo modo i legislatori regionali diventano per così dire dei legislatori precari, se la fisarmonica sarà stretta faranno poco più dei consiglieri comunali, se la fisarmonica sarà larga invece saranno dei veri legislatori. Un moderno Stato federale può funzionare in questa maniera?

Dall'altra parte c'è la devoluzione. Io voglio essere chiaro, in tutti gli Stati federali, compresi quelli che adottano il cosiddetto modello competitivo come gli Stati Uniti, c'è sempre una clausola che consente al Parlamento in determinati casi, e la clausola delimita questi casi, di intervenire anche in materie di competenza esclusiva regionale. Questo è un punto essenziale. Se si fosse introdotta questa clausola non ci sarebbe stato bisogno di compensare il modello federale con la clausola dell'interesse nazionale che è appunto una specie di bomba atomica messa sotto le fondamenta della nostra riforma federale. Si può fare una cosa così contraddittoria? Io penso che se si va avanti su questa strada, e devo dire che sinora tutti gli sforzi per metterla in discussione al Senato sono falliti, si rischia che nell'attuazione di una riforma di questo genere aumentino le ragioni che spingono verso la rimessa in discussione del modello federale. Perché, per esemplificare, se ci saranno domani un Governo ed un Senato favorevoli alla privatizzazione della Scuola Pubblica e del Servizio Sanitario le Regioni che lo vorranno potranno con la clausola delle devolution privatizzare Scuola Pubblica e servizio Sanitario. Se viceversa ci fosse un Governo ed una maggioranza del Senato centralista le Regioni non potrebbero neanche decidere il colore dei cartelli che avvertono se c'è mare grosso e non si può fare il bagno. Io penso che non sia questo il modo di costruire un modello di Stato federale.