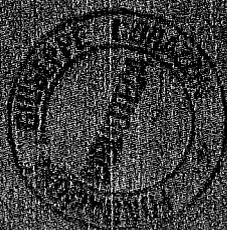


PROTAGONISTI

TRIMESTRALE DI RICERCA E INFORMAZIONE



ISTITUTO
STORICO BELLUNESE
DELLA RESISTENZA
E
DELL'ETÀ CONTEMPORANEA

55 Anno XV
aprile-giugno
1994

IL FEDERALISMO, ULTIMA "IDEOLOGIA ITALIANA". Alcune obiezioni al massimalismo federalista in nome di un regionalismo possibile.

di *Alessandro Castegnaro e Paolo Feltrin*

1. E' noto che uno degli aspetti problematici attorno a cui si sviluppa la crisi degli assetti istituzionali della prima repubblica riguarda il rapporto centro-periferia come si è venuta articolando nel dopoguerra in Italia. Molti sono coloro che, constatate le inefficienze delle politiche condotte centralmente e la crescente diversificazione socioeconomica su base territoriale del Paese, sottolineano la necessità di decentrare a livello periferico quanto più è possibile di quelle politiche. Quali siano i poteri che andrebbero decentrati, a quali livelli di governo e se eventualmente anche con una ridefinizione degli ambiti territoriali esistenti rimane tuttavia largamente indeterminato. L'attenzione essendo oggi largamente dominata dalla questione, per sua natura limitata, dei sistemi elettorali.

Le organizzazioni degli interessi sono doppiamente interessate agli esiti di questo dibattito: su un piano generale perché molto nel rapporto tra i cittadini e lo stato dipenderà dalle soluzioni che verranno date a questi interrogativi e su un piano più specifico perché la sua stessa struttura organizzativa ne risulterà fortemente condizionata.

Obiettivi, largamente condivisi, del riassetto dovrebbero essere: la riduzione, semplificazione dei livelli di governo, il miglioramento delle prestazioni erogate dall'amministrazione pubblica, lo sviluppo di forme di autogoverno decentrato.

2. Un'ipotesi che merita di essere discussa a fondo, perché implicherebbe cambiamenti radicali nell'assetto dello stato, è quella di tipo federale. Si tratta di una prospettiva che sta incontrando un interesse crescente nel nostro Paese e che, sia pure nella vaghezza dei contenuti che caratterizzano le proposte sul tappeto, viene spesso ritenuta in grado di realizzare gli obiettivi proposti.

Essa comporta un drastico decentramento di poteri alle Regioni (quelle attuali o ridefinite) che diventerebbero livello di governo di primaria importanza. In concreto, ad esempio, a livello regionale dovrebbero essere definite tutte le politiche relative ai servizi alla persona (scuola, sanità, assistenza sociale), quelle relative all'ambiente, le politiche industriali, le politiche del mercato del lavoro, ecc.

Alle Regioni verrebbe assegnato entro ampi margini il potere di imposizione fiscale. In questo modo a livello regionale vi sarebbe identificazione fra soggetto erogatore delle prestazioni e soggetto decisore dell'ammontare dei tributi, condizione che appare essenziale se si vuole responsabilizzare un livello di governo nella gestione efficiente delle risorse. Il consenso che il ceto politico locale raccoglierà sarà in questo modo fortemente condizionato dal rapporto che esso sarà in grado di realizzare fra livello dell'imposizione e qualità delle prestazioni.

Al potere centrale resterebbero al contrario tutte quelle funzioni che appaiono strategiche per garantire l'efficienza complessiva del sistema-nazione e che afferiscono la rappresentanza degli interessi generali del Paese verso l'esterno (politica estera, mo-

netaria, difesa e interni, giustizia, ecc.).

Una ipotesi di tipo federale (per chiarire quali effetti essa comporti) non solo non esclude, ma implica necessariamente una diversificazione territoriale dei livelli impostivi e delle prestazioni erogate dal sistema di welfare, nei loro aspetti qualitativi e quantitativi. Entro certi limiti, definiti dalla legislazione nazionale, ma nelle ipotesi massimaliste intesi come molto ampi, vi potranno essere sistemi regionali caratterizzati da alta imposizione, grande erogazione di prestazioni, e viceversa. Si deciderà a livello regionale se privilegiare un certo tipo di prestazione invece di un'altra (es: diamo più soldi all'assistenza sociale o allo sviluppo economico? Diamo più soldi agli asili nido o alle case per anziani?). L'autogoverno per definizione produce differenziazione.

Questa differenziazione, sotto un altro punto di vista potrebbe essere letta come un modo per mettere in concorrenza sistemi pubblici federati. I sistemi più efficienti sarebbero nelle condizioni di attrarre risorse pregiate da quelli meno efficienti e chi volesse fruire di prestazioni pubbliche in altri sistemi territoriali dovrebbe pagarle.

3. Una delle condizioni perché una ipotesi di questo genere possa essere utilmente realizzata è che le Regioni cui devono essere decentrati questi nuovi poteri non siano troppo piccole, sotto il profilo del numero di abitanti. Le politiche, ciascuna politica, possono essere condotte in modo efficiente solo se insistono su un ambito territoriale ad esse adeguato. Non ha senso ad esempio condurre la politica industriale entro ambiti troppo ristretti.

Alcune delle Regioni oggi esistenti non raggiungono questa massa critica e dovrebbero essere accorpate ad altre. Questo avrebbe indubbiamente il benefico effetto di ridurre il numero delle regioni attuali con un risparmio evidente in termini di dimensioni del ceto politico e burocratico regionale.

Se ad esempio si fissasse il criterio (plausibile) per cui tutte le Regioni con meno di tre milioni di abitanti devono essere accorpate, nel Nordesit si costituirebbe un'unica grande regione formata dall'attuale Veneto, Friuli V.G. e Trentino A.A., ipotesi che appare tutt'altro che insensata da molti punti di vista. Si tratta infatti di Regioni abbastanza simili sotto il profilo socioeconomico in cui ad esempio, e per ciò che più interessa il sindacato, si potrebbero elaborare le medesime politiche industriali e del mercato del lavoro. La creazione di una grande regione nel Nordesit avrebbe anche l'effetto positivo di riequilibrare un possibile predominio lombardo nell'ambito delle Regioni del Nord.

4. Ad ipotesi di questa natura, che pure presentano numerosi aspetti interessanti in parte ricollocabili anche in prospettive meno radicali, possono essere mosse alcune obiezioni, serie e di un certo rilievo, tale da far ritenere l'attuale "massimalismo federalista" una prospettiva non priva di rischi e praticabile con molte, troppe, difficoltà.

4.1. La prima obiezione è che le popolazioni residenti nelle Regioni da accorpate non sarebbero disponibili a subire l'aggregazione necessaria. Per quanto casuale sia stata in sede storica la ripartizione delle attuali Regioni, esse hanno ormai delineato delle identità territoriali non facilmente assimilabili. (In un recente sondaggio condotto in Friuli Venezia Giulia solo il 10% degli intervistati accetterebbe di far parte di una grande regione del Nordesit, mentre oltre i due terzi del campione vuole mantenere i confini regionali così come sono adesso).

Queste difficoltà "culturali" nel consenso necessario all'accoppiamento delle Regioni sono ovviamente maggiori laddove, come proprio nel caso del Nordest, si sia in presenza di Regioni da accorpate che non sono a statuto ordinario. In questo caso l'accoppiamento potrebbe essere vissuto come perdita di benefici, soprattutto di natura economica. A questa obiezione si potrebbe tuttavia controbattere dicendo che ormai molti di questi benefici non trovano più giustificazioni se non in casi particolari (nel nostro caso Alto Adige) e sono vissuti come una obiettiva ingiustizia.

4.2. La seconda obiezione è di metodo: Essa diffida di soluzioni come quella prospettata, che appare di tipo eccessivamente "ingegneristico". Perché le nuove Regioni dovrebbero dimostrarsi più efficienti del vecchio centralismo statale? L'esperienza accumulata dalle Regioni attuali getta alcune ombre sulla loro effettiva capacità di condurre politiche efficienti. Le Regioni mostrano infatti molti dei difetti che si imputano allo stato centrale: scarsa efficienza amministrativa, debolezza dell'attività programmatica, attenzione esclusiva per il breve periodo, logica assessorile di governo, preferenza per la gestione diretta, centralismo. Ed operazioni di questo genere hanno bisogno che si formi un ceto politico e una burocrazia adeguati in sede locale. Queste osservazioni valgono in modo particolare per le Regioni dislocate nel sud d'Italia. Ma anche al nord l'efficienza delle macchine amministrative regionali è dubbia, anche laddove più ampi erano i margini di autonomia decisionale.

A questo proposito va anche ricordato che nella stessa Europa esistono stati federati che funzionano peggio di stati organizzati in modo tendenzialmente centralistico, e viceversa. Non esiste cioè una ricetta buona in assoluto. Siccome agli effetti della efficienza e della qualità delle prestazioni, il fattore decisivo è costituito dalle "performances" della pubblica amministrazione, esse non paiono dipendere direttamente dal grado di federalismo o di centralismo di uno stato nazionale quanto piuttosto dalle tradizioni storiche, politiche e amministrative di ogni Paese.

Nel caso italiano - a maggior ragione a livello di regioni, province, comuni, unità sanitarie locali - il nodo gordiano da sciogliere riguarda il circuito perverso che si è creato storicamente tra progressiva deresponsabilizzazione e inefficienza della burocrazia (favoria dai politici a fini di controllo sulla società) e necessaria azione di supplenza dei politici rispetto a compiti che i funzionari non sono oggi più in grado di svolgere con autonomia e responsabilità (gli esempi a livello di comuni, di ULSS, di Regione si sprecano). Purtroppo i nodi gordiani chiedono di essere tagliati di netto - qui, subito, ora - mentre la ricostruzione di autonome capacità decisionali e gestionali è compito di grandissima lena e di lunghissimo periodo.

4.3. Un terzo ordine di obiezioni riguarda il grado di differenziazione dei servizi offerti da Regioni ricche e Regioni povere.

Nessun decentramento effettivo è possibile senza autonomia impositiva. L'esperienza delle Regioni italiane, nelle quali si dà l'autogoverno, ma poi si fissa rigidamente la quantità e gli standard di servizi da offrire alla popolazione, attraverso il riparto delle spese da parte dello stato (senza riferimento alcuno al contributo fiscale di ogni Regione), è indicativo dei paradossi in cui si incorre quando si vogliono percorrere obiettivi tra loro inconciliabili. Se l'obiettivo è quello di offrire a tutti i cittadini italiani standard omogenei di servizi pubblici, il decentramento politico è inutile e l'accentramento delle

politiche tributarie è inevitabile.

Nell'esperienza italiana ciò ha significato un approccio del tipo "prima le funzioni, poi la spesa, la finanza seguirà". Per quanto criticabile, specie nella burla di affidare compiti assolutamente identici in tutto il territorio nazionale a organi assembleari elettivi formalmente sovrani, quest'imposizione è la conseguenza obbligata dell'accettazione dell'eguaglianza delle prestazioni su tutto il territorio nazionale. Se si vuole passare ad uno schema rigorosamente federale va accettata l'idea di prestazioni differenziate non solo sulla base delle diverse opzioni strategiche dei governi locali, ma anche sulla base del diverso gettito fiscale, secondo una sequenza "prima la finanza, poi la spesa e le funzioni seguiranno".

Tra i due estremi le mediazioni, se non si presta la dovuta attenzione, potrebbero risultare dei veri e propri "pastrocchi" istituzionali.

Poiché molte regioni italiane non presentano un gettito fiscale in grado di garantire le prestazioni attualmente previste, una ipotesi rigorosamente federale dovrebbe mettere in conto standards di prestazioni pubbliche fortemente differenziate tra regioni ricche e regioni povere del Paese (a partire da quelle sanitarie che sono le più importanti, per non parlare dell'assistenza sociale). Quanto ciò sia compatibile con il mantenimento dell'unità nazionale è questione assai problematica. Sotto questo profilo l'idea espressa all'inizio di queste note secondo cui al decentramento spinge (anche) la differenziazione territoriale del Paese va riconsiderata. Se le differenze territoriali, come nel nostro caso, comportano anche forti disuguaglianze nel reddito prodotto, stabilire una connessione diretta fra differenze socioeconomiche e prestazioni potrebbe generare effetti disomogenei. Al contrario dunque della tesi semplicistica che qui si critica, vale il principio opposto, e cioè che tanto più si riequilibrano le diverse regioni sotto il profilo del reddito prodotto, tanto più si possono differenziare le prestazioni erogate, senza che questo provochi effetti indesiderati.

Di conseguenza, a meno di non andare a qualche sorta di "federalismo etnico", la soluzione da perseguire potrebbe essere diversa e tale da accettare solo una limitata differenziazione. Secondo questa ipotesi si può immaginare di allargare solo in misura limitata le competenze regionali e la relativa autonomia impositiva, in modo che la diversità nei livelli di prestazione si esprima solo per la quota di entrate derivante dall'esercizio dell'autonomia impositiva. Si configurerebbe in questo modo l'attribuzione di un regime di specialità ad un certo numero di Regioni più ricche, simile a quello già esistente per le Regioni a statuto speciale, vincolato alle effettive capacità di entrate autonome, mentre la parte restante delle funzioni continuerebbe a seguire il tradizionale criterio dell'omogeneità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

4.4. Una riflessione specifica è necessaria per le Regioni del mezzogiorno. La prospettiva fatta propria dal massimalismo federalista con ogni probabilità non darebbe nel sud d'Italia gli effetti desiderati. Le inefficienze delle Regioni del sud sono già troppo note perché si possa sperare in un improvviso mutamento di rotta, e non si capisce perché un maggior grado di autonomia locale al sud dovrebbe migliorare una situazione già da tempo più deteriorata proprio laddove maggiori sono le competenze e le funzioni gestite in proprio dal potere locale (Basti per tutti l'esempio della Sicilia).

Chi propone la prospettiva federale non può limitarsi a sbandierare uno slogan secondo il quale l'autogoverno è la soluzione di tutti i problemi ed ha invece l'onere di

immaginare soluzioni che rendano efficienti anche quelle Regioni che sappiamo già essere in difficoltà drammatiche in relazione a banali compiti di gestione (legale) delle attività amministrative. Insomma, ridefinire i rapporti tra il nord e il sud del Paese rimane un problema cruciale che qualsiasi prospettiva di riordino dei poteri locali si intenda seguire deve essere affrontato.

4.5. Da ultimo va ricordato che il più grave fattore di crisi della prima repubblica (il vero "motore mobile" di tutto quanto è accaduto in questi due anni e mezzo) è il deficit pubblico: il più grave di tutti i paesi occidentali di grandi dimensioni, il più difficile da ripianare, quello a più lungo rientro entro bande di oscillazione accettabili dai nostri partner internazionali (specie per quanto riguarda il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo). D'altro canto la pressione fiscale è a detta di tutti ai limiti della sostenibilità, tanto che è di gran lunga più facile immaginare un qualche suo alleggerimento piuttosto che un suo ulteriore inasprimento.

Ma i debiti sono a Roma, nel bilancio dello stato nazionale, non in periferia a carico di ipotetiche Regioni federate. Chi ipotizza qui e ora uno stato federato ha l'obbligo di chiarire come fare a pagare i debiti romani senza cadere nel ridicolo. Trasferire quota parte dei debiti alle Regioni è semplicemente una buria perché pagare a Venezia o a Roma la stessa quota di debito pubblico nazionale è un palliativo cosmetico di assoluta irrilevanza per le tasche del cittadino contribuente (di nuovo è dare il federalismo senza il nocciolo di potere effettivo che è costituito dall'autonomia di spesa). Né si può pretendere che l'autonomia cominci una volta pagata la quota parte di debito pubblico nazionale dal momento che il tutto si ridurrebbe alle briciole di autonomia locale già oggi gestite da comuni, province e regioni. Infine, non si può pretendere di dare l'autonomia aggiuntiva a partire da nuove tasse che innalzerebbero ulteriormente una pressione fiscale già oggi insostenibile.

5. E allora? Semplice: non è a noi che va rivolta la domanda ma a chi ritiene che il federalismo sia la panacea di tutti i mali e rappresenti **qui e ora** la soluzione alla **malattia italiana**. Ai facili innamoramenti di sinistra per le ipotesi di un federalismo radicale e immediato va contrapposto il duro lavoro di dare risposte sensate **QUI, ORA, SUBITO** ai veri problemi del paese. Di illusioni e di sogni sono pieni - da sempre - gli armati degli sconfitti, al contrario di chi pensa che la sinistra abbia perso per irchieria di speranze e di promesse.

E' opportuno invece ricordare come le Regioni non siano i soli livelli di governo locale, anzi un'immagine troppo semplificata dell'assetto istituzionale complessivo finisce con il trascurare corpose realtà istituzionali come le Province e i Comuni.

I primi due decenni di esperienza regionale sotto questo profilo non sono passati invano. Nel senso che hanno chiarito quali siano i livelli sub regionali capaci di durare. L'ipotesi di un livello intermedio, di tipo comprensoriale, è definitivamente tramontata. Non a caso. La condizione perché un tale livello istituzionale potesse reggere è che esistesse un solo livello sub provinciale ottimale per tutte le politiche da condursi a livello locale. Se invece, come di fatto è, ogni politica tende a definire propri ambiti ottimali - diversi da servizio a servizio - la costruzione di un ente intermedio appare priva di precisi punti di riferimento territoriali e quindi non può decollare.

Le Province perciò hanno potuto reggere, pur in una situazione nella quale le loro

competenze erano debolissime, perché la società locale è ancora organizzata su base provinciale, come su base provinciale è strutturata l'amministrazione periferica dello stato. Le Province saranno dunque in ogni caso l'ente intermedio tra Comuni e Regione.

I Comuni dal canto loro hanno dimostrato di essere, pur in mezzo a mille difficoltà, la cellula di base del nostro ordinamento, sia a livello politico sia a livello amministrativo. Si tratta di un livello imprescindibile, spesso capace di amministrazione efficiente, valutato di solito dalla gente in modo molto più positivo degli altri livelli istituzionali. Difficile perciò pensare in questo campo a una loro drastica ristrutturazione orientata a ridurre significativamente la numerosità. Vi sono del resto Paesi in cui la numerosità delle autonomie locali non impedisce una gestione efficiente delle risorse. Qui il vero problema è quello di favorire e, quando occorre, rendere obbligatori i consorzi tra comuni per la gestione di determinati servizi. La Regione dovrebbe definire i criteri per la costituzione dei consorzi e le condizioni di obbligatorietà. Le Province dovrebbero attivarsi per la loro realizzazione.

Un'ipotesi sensata, tale da ribattere almeno in parte le obiezioni mosse alla prospettiva che prevede l'aggregazione tra regioni, vedrebbe un ruolo importante assegnato alle Province. Una cosa è immaginare un Nordesi come risultato di un processo di centralizzazione in ambito super-regionale ed un'altra è immaginare una grande regione di nuovo genere con forti autonomie provinciali. Lo stesso principio di decentramento fatto valere nei rapporti stato-regioni dovrebbe regolare i rapporti stato-province. E questo potrebbe attenuare le resistenze all'accorpamento.

6. Il progetto di tipo federale è in conclusione molto ambizioso ed esige cambiamenti di grande rilievo. Gli effetti di esso rimangono largamente problematici. Proprio per questo non è detto sia questa la via da seguire ed essa con ogni probabilità è perciò destinata ad incontrare forti resistenze. Qualsiasi progetto che intenda toccare i livelli di governo è del resto per sua natura tremendamente difficile e complesso.

In particolare non è chiaro come l'esigenza di riequilibrio nei servizi e nelle opportunità di sviluppo delle Regioni più povere possa essere perseguito attraverso un coerente progetto di tipo federalista. Se fisso standard uguali per tutte le regioni a livello centrale, l'autonomia per definizione va a farsi benedire, e, in secondo luogo, sono obbligato ad una centralizzazione della finanza che operi le opportune compensazioni tra Regioni con avanzati e Regioni con deficit tributari. Ma se faccio tutto questo, che senso ha l'autonomia politica e impositiva? Si tratta solo di un'operazione cosmetica, di facciata, esattamente come nel caso della creazione delle Regioni a statuto ordinario.

Se invece si accetta una coerente impostazione federalista bisogna tirarne tutte le conseguenze: essendo trattata dal primo posto assegnata alla capacità impositiva, le disparità regionali in servizi essenziali vengono giudicate come inevitabili, ovvero indipendenti dai bisogni dei cittadini in quanto persone e, invece, funzione diretta e crescente dei cittadini in quanto percettori di redditi più o meno elevati.

Da ultimo va ricordato l'argomento di come pagare a livello di autonomie federate un debito nazionale che assorbe quasi tutte le capacità contributive del Paese.

Se le osservazioni svolte sono sensate, la conclusione da trarre è che il progetto riformatore deve scendere dall'empireo dei sogni a occhi aperti e confrontarsi con la concreta storia politica e istituzionale del nostro paese, oltre che con i suoi differenziali

di reddito su base territoriale.

In questa prospettiva, meglio sarebbe perciò immaginare Regioni dotate di poteri rafforzati rispetto a quelli attuali, ma relativamente deboli rispetto a quelli immaginati dal massimalismo federalista. Essi dovrebbero essere in primo luogo di indirizzo e controllo, secondo modalità simili all'idea originaria di Regioni come soggetto della programmazione (ma al di fuori dell'enfasi con cui questo termine veniva invocato allora). A questi poteri andrebbero affiancate un certo numero di "specialità" in funzione della loro autonomia capacità impositiva; ristrutturate in modo tale da rendere più coerenti i ruoli e le funzioni dell'amministrazione statale, di quella regionale, provinciale e comunale. Spazi nuovi potrebbero aprirsi a livello regionale per le politiche industriali relative alla piccola-media impresa, per le politiche del mercato del lavoro, per taluni aspetti delle politiche della scuola e formative.

Una prospettiva di questo genere ha alcuni altri meriti.

Innanzitutto essa consente di muoversi in modo incrementale. Permette cioè di immaginare un percorso in cui il decentramento dei poteri e delle capacità impositive si attua in modo progressivo, ma il suo estendersi viene sottoposto a verifiche ed è costantemente commisurato al modo in cui evolveranno le differenze tra Regioni ricche e Regioni povere.

L'estensione dei poteri speciali inoltre fa sì che non vi siano Regioni che si vedono private delle loro prerogative attuali. L'accorpamento delle Regioni minori potrebbe essere considerata una opportunità da cogliere, ma non sarebbe sempre strettamente necessaria. L'omogeneizzazione e la estensione di tali prerogative potrebbe comunque attenuare le resistenze all'accorpamento laddove esso si rendesse necessario e i tempi della sua realizzazione sarebbero compatibili con l'evoluzione nell'atteggiamento delle popolazioni interessate.

Il principio dell'identificazione tra soggetto impositore e soggetto erogatore rimane un principio guida nei limiti in cui è realizzabile senza effetti indesiderati, la prospettiva dell'accorpamento tra regioni rimane interessante nei limiti in cui non incontra soverchie resistenze, ecc. Resterebbero al potere centrale invece le politiche industriali, dei trasporti e dell'energia nei loro aspetti strategici. Entro limiti però abbastanza precisi, perché non si creino eccessive disparità di trattamenti con effetti non voluti sulla dislocazione degli insediamenti produttivi.

L'idea finale è che realisticamente si possa avanzare su di un "regionalismo a geometria variabile", nello spazio, nel tempo, nelle funzioni. Tutto il resto rischia di essere un'ulteriore variante, sempre più estenuata, dell'"ideologia italiana".