



FEDERALISMI, FEDERALISMO EUROPEO, FEDERALISMO FISCALE*

di

Beniamino Caravita

*(Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico,
Università "Sapienza" di Roma)*

4 maggio 2011

1. Il tema di questo riflessione, così come di molte discussioni di questi ultimi tre-quattro anni in tema di federalismo, mi pone ogni volta di fronte ad una domanda quasi esistenziale, legata alla dimensione di studioso di questi temi.

La questione è: accettare supinamente le definizioni o sottoporle ad analisi e verifica? E devo confessare che, di fronte alla deriva politico-giornalistica del dibattito sul federalismo e sul federalismo fiscale, è sempre più difficile trattenersi.

E' proprio "federalismo" quello di cui parliamo? E, se del caso, stiamo parlando proprio di "federalismo fiscale"? La risposta a questa domanda - teorica, certo!, ma inevitabile - non è senza conseguenze, giacché tutte una serie di considerazioni, valutazioni e conclusioni derivano proprio dalla risposta ad essa.

Rinviando a un saggio più ampio che sto preparando anche per la discussione in sede internazionale, lasciatemi abbozzare la risposta alla prima domanda: è proprio federalismo quello di cui stiamo parlando per l'Italia del 2011?

* Intervento al Convegno tenuto a Palermo il 4 e 5 marzo 2011 sul tema "Riforma della contabilità pubblica, avvio del federalismo fiscale e adeguamenti organizzativi".

Così posta la questione, non è difficile immaginare una risposta negativa, ma non per la tradizionale ragione che si utilizza nel dibattito su regionalismo e federalismo, quella secondo cui in Italia noi abbiamo regioni, enti autonomi ma non sovrani, mentre nel modello federale gli enti membri sarebbero titolari di una originaria, ancorché perduta, sovranità: questo tipo di discussione è vecchia, molto vecchia e non ha mai, a parer mio, colto pienamente nel segno.

Per argomentare la mia risposta comunque negativa, devo fare un brevissimo scenario, andando al di là anche della tradizionale - ma egualmente insoddisfacente - tesi secondo cui esisterebbero innumerevoli definizioni di federalismo, tutte dotate di pari dignità: e, invero, una nozione *bonne à tout faire* è totalmente inutile sotto il profilo scientifico e della capacità di offrire strumenti di comprensione della realtà.

Invero, se facciamo riferimento alle vicende moderne, il primo, grande modello di federalismo è quello che nasce dall'originario superamento del colonialismo europeo: nell'arco del XIX secolo, cioè dalla fine del XVIII al primo anno del XX secolo, si assiste al fenomeno della creazione di modelli statuali in cui, essendo impossibile la riproposizione dello stato nazionale di matrice europea, le élites bianche locali si orientano progressivamente, con un processo che sarà pluridecennale, verso la formazione sui grandi territori sottratti alle madrepatrie (inglese, spagnola, portoghese, francese) di un modello federale. A partire dagli Stati Uniti a finire con l'Australia (1901), passando per l'Argentina, il Brasile, il Messico, il Canada, nel primo superamento del colonialismo nazionale europeo il modello statale adottato è chiaramente quello federale.

Modello che poi è tornato utile in alcune significative esperienze del secondo postcolonialismo, quello successivo alla seconda guerra mondiale: India (1947), Nigeria (1961), Etiopia (1995), Sudafrica (1996). Con una grande differenza rispetto ai primi federalismi postcoloniali: che non sono più le élites bianche locali ad adottare il modello federale, bensì le élites autoctone, che devono affrontare - e sperano di risolverlo con il modello federale - il gravissimo problema dell'insorgenza di grandi conflitti interni su territori mai omogeneizzati in un modello nazionale, inteso tradizionalmente come identità etnica, culturale, linguistica, religiosa della popolazione allocata su di un territorio. Sull'onda delle esperienze indiana e nigeriana, il federalismo appare sempre più come uno strumento utile per superare le conflittualità interne ai nuovi stati figli della rottura del modello coloniale; è il modello, tanto per fare esempi di attualità, che gli americani hanno tentato di adottare per l'Iraq post-Saddam e che l'Onu ha proposto per Sri Lanka, per Cipro o per la Palestina.

Infine, per una di quelle vendette che la storia spesso riserva, il federalismo, nato per costruire apparati autoritativi pubblici diversi dallo stato nazionale, si va imponendo anche nella culla di questa esperienza, anche in Europa.

Possiamo stupirci, indignarci, preoccuparci, essere scettici o increduli, ma oramai il terzo grande modello federale è oggi proprio quello europeo. I 27 Stati membri stanno costruendo oggi - in tempi più brevi (il processo federale dura da poco più di sessant'anni) e in maniera incruenta (non ci sono guerre sul territorio dell'Europa comunitaria!) - un nuovo grande modello federale (si pensi, per fare un paragone, alle vicende pluridecennali che hanno condotto all'attuale assetto degli Stati Uniti d'America, passando anche per una drammatica guerra civile).

Certo, le istituzioni rappresentative comuni sono in Europa ancora imperfette, non pienamente soddisfacenti sotto il profilo democratico, ma:

- il diritto sostanziale che usiamo è assolutamente comune nella grande maggioranza dei settori della vita associata;
- un sistema giudiziario comune assicura l'uniformità dell'interpretazione di questo diritto comune;
- l'assetto istituzionale assicura anche un continuo meccanismo di adeguamento, uniformazione e tutela dei principi costituzionali e ordinamentali europei;
- infine, ultimo nel tempo ma non ultimo per importanza, oramai è comune la politica monetaria di bilancio, tanto che le discipline nazionali di bilancio di fronte alle accelerazioni delle decisioni comunitarie diventano immediatamente, e drammaticamente, vecchie.

Solo la guerra, gli europei ancora non fanno insieme, come dimostra la recentissima vicenda libica; ma, in realtà, non riescono nemmeno a farla separati. In maniera più tecnica, solo un'area delle relazioni internazionali è ancora sotto un preminente controllo statale, e non riesce a trovare una soluzione comunitaria.

2. Si chiederà il teorico tradizionalista: ma come la mettiamo con la Germania o con la Spagna? Non rendendosi conto che, così impostando la domanda e mettendo insieme l'esperienza tedesca e quella spagnola, si è già dato implicitamente la risposta.

All'interno della nuova Europa federale, tutti i vecchi stati nazionali stanno articolandosi al loro interno secondo un modello sussidiario, in cui lo Stato (il vecchio stato nazionale, costruito faticosamente dalla pace di Westfalia per trecento anni fino alla seconda guerra mondiale, fino ai drammi del nazionalismo e del colonialismo) si sta articolando, cedendo poteri verso l'alto e verso il basso: e questo vale per la Germania, tradizionalmente federale,

così come per la Francia, tradizionale campione dell'accentramento statalistico (in questo quadro, anche il tradizionale federalismo svizzero può essere letto come una vicenda endoeuropea, particolarmente significativa sotto il profilo storico, ma ormai - tranne per alcuni settori gelosamente conservati sotto il controllo interno - equiparabile ad un ventottesimo membro).

Il vero federalismo, allora, oggi, non è quello interno a questo o a quel paese europeo, bensì proprio quello europeo. Ciò che stiamo praticando in Italia (così come negli altri Paesi europei) è piuttosto un processo di (ri)articolazione sussidiaria delle competenze.

Ed è per questo che, per altro, assisto non senza scetticismo al dibattito sulle cosiddette derive secessioniste in Italia. Ritengo, infatti, che questo non sia proprio tema di discussione perché oggi la dimensione unitaria è data dall'Europa. In altri termini, il tema oggi - senza voler sembrare eccessivo proprio nei giorni in cui si celebra il centocinquantenario - è quello dell'unità dell'Italia dentro l'Europa. Né credo che i rigurgiti nazionalistici che di tanto in tanto risorgono in questo o quello stato europeo abbiano qualche chance di successo duraturo.

3. Ma è federalismo fiscale quello che stiamo costruendo? I più accorti studiosi di scienza della finanza già da tempo provano ad usare altre formule, tra cui quella convincente della ricerca di modelli innovativi di finanziamento delle autonomie territoriali.

In verità, ad un modello di federalismo fiscale si è rinunciato già all'inizio e cioè da quando si è messo da parte il progetto elaborato fondamentalmente dalla regione Lombardia, basato essenzialmente sull'idea che le risorse prodotte sul territorio ivi dovessero rimanere, fatta salva, naturalmente, le quote, anche quantitativamente importanti, destinate al finanziamento del debito pubblico, alle spese comuni ed alla perequazione (quote da contrattare e da fissare centralmente).

Nel momento in cui si è abbandonato questo progetto, il dibattito sul federalismo fiscale si è, sotto un profilo delle scelte di valore, perso per strada ed ha imboccato una strada piena di complicati tecnicismi. Abbandonata quella soluzione, per paure, timori, retropensieri che qui voglio prendere per buoni e non voglio provare a contestare (ma la mia convinzione è che così come è vecchio, da anni '50, l'approccio complessivo al tema europeo, altrettanto vecchio, ancora fermo a Pasquale Saraceno, è il tradizionale approccio meridionalista al tema della distribuzione delle risorse, tuttora ancorato al modello di riflessione degli anni '50), era chiaro che si sarebbe andati verso una direzione diversa, sempre più complicata e disordinata, in un percorso che, se non adeguatamente controllato e monitorato, rischia di condurre ad una

situazione di dissociazione, alla lunga difficilmente sopportabile per il sistema istituzionale e amministrativo, fra soggetti decentrati che decidono sulle spese e soggetto accentrato che decide sulle entrate.

In questo quadro, due mi sembrano i fondamentali obiettivi del macchinario che si sta costruendo sulla base del percorso della legge 42/2009. Sono, tali obiettivi, ormai nascosti dietro impalcature complicate e si rischia continuamente di perderli di vista rincorrendo procedure e concetti che si inseguono e si sovrappongono in una superfetazione ormai pericolosamente barocca.

Si tratta, in realtà, in primo luogo di attuare una parziale redistribuzione delle risorse, riducendo il complessivo sbilancio delle risorse a favore del Sud. Dietro tutto il meccanismo del federalismo fiscale, dunque, un primo obiettivo - esplicitato da una parte della politica, temuto da altri settori - è quello di riequilibrare la distribuzione delle risorse sull'asse Nord-Sud. Non è chiaro, invece - a me, ma credo non sia ancora chiaro a nessuno - quale sarà il risultato in relazione agli altri grandi problemi di distribuzione delle risorse finanziarie.

Penso, ad esempio, a cosa succederà nel rapporto tra città e campagna, a cosa succederà nel rapporto tra grandi comuni e piccoli comuni, a cosa succederà nel rapporto tra regioni ordinarie e speciali; non è, infatti, ancora chiaro cosa accadrà rispetto al tema, secondo me sempre meno sopportabile, della sottrazione delle risorse alle regioni a statuto speciale rispetto allo schema complessivo della legge 42/2009. Personalmente, continua a sfuggirmi quale sia il fondamento teorico di questa impostazione e, dal momento che la Corte costituzionale continua a fare "orecchie da mercante" su questo tema trincerandosi dietro il dato formale degli statuti costituzionali, non escludo che prima o dopo questa questione debba essere posta alle istanze europee.

Ma una redistribuzione delle risorse sull'asse Nord-Sud ha inevitabilmente conseguenze anche su altre questioni: che impatto vi sarà sulla distribuzione tra settori produttivi? Che impatto vi sarà sulla distribuzione tra gruppi sociali? E sulla natura e la qualità della spesa pubblica?

Quindi, in primo luogo l'obiettivo di questo "macchinario" è una parziale redistribuzione sull'asse Nord-Sud, ma non sappiamo cosa succederà sugli altri assi. La verità è che, probabilmente, l'ampio ricorso ai meccanismi della perequazione, la ricomprensione di tutta la spesa sociale sotto l'egida dei livelli essenziali delle prestazioni, da finanziare in modo unitario, ricorrendo alla leva dell'IVA, il rinvio nel tempo del meccanismo dei costi standard, l'attribuzione di una limitatissima autonomia sulle entrate regionali, sono tutti fattori che renderanno poco significativi i meccanismi di autonomia fiscale.

In secondo luogo, l'altro vero, grande obiettivo è quello di introdurre meccanismi di responsabilizzazione della spesa legati non tanto, in realtà, a principi di *accountability*, quanto all'esigenza di mantenersi dentro il quadro delle compatibilità comunitarie assunto per immutato e indiscutibile, garantito dal Ministro dell'economia e finanze, all'interno di quei meccanismi di rafforzamento della sua posizione nel governo che vanno al di là delle vicende contingenti di questo governo.

4. Dunque, non è federalismo, e tanto meno è federalismo fiscale. Molto più realisticamente, possiamo parlare di una operazione (di per sé non semplice) di adeguamento sussidiario della distribuzione delle funzioni all'interno dell'Italia (operazione che è congruente con quello che accade negli altri stati comunitari), accompagnata da processi di redistribuzione delle risorse e dalla volontà di introdurre strumenti più importanti di controllo della spesa pubblica.

Obiettivi sacrosanti, assolutamente sacrosanti, diversi però da quelli avanzati e sbandierati nella discussione politica e giornalistica. Ciò sarà anche inevitabile in un Paese in cui la politica è abituata ad urlare slogan, nascondendo così gli obiettivi reali, ma almeno in un uditorio tecnico è importante la consapevolezza delle questioni in gioco.

Quali sono gli strumenti istituzionali utilizzati per raggiungere questi obiettivi, quelli reali dissimulati e quelli proposti all'opinione pubblica?

Due punti sono basilari per la comprensione del modello di concertazione italiana: la mancanza di un luogo politico centrale di rappresentanza delle istanze di autonomia - salvo poi vedere se questo luogo occorre o non occorre - e il ruolo cruciale dello strumento della delega legislativa.

E' inutile che mi soffermi sul primo tema: la discussione è lunga, continua, ed è superfluo anche solo accennarla. Sul secondo punto posso limitarmi a ricordare che la delega è stato lo strumento principe di qualsiasi riforma e da parte di qualsiasi Governo nell'esperienza costituzionale italiana in quanto strumento flessibile ed adattabile ad ogni esigenza e ad ogni settore. Anche in questo caso, per altro, occorre ricordare che la giurisprudenza della Corte costituzionale non ha mai messo paletti seri all'utilizzo della delega (viene spesso ricordata la questione della superfetazione dei principi, fra quelli comunitari e quelli poi dettati dal legislatore parlamentare al legislatore delegato, ma anche questo meccanismo di rincorsa è stato sopportato dal giudice delle leggi).

In questo quadro di fondo, che non è stato intaccato dalla riforma costituzionale del 2001, che non si è né occupata né preoccupata dei profili organizzativi, era evidente che il regionalismo si sviluppasse seguendo una tendenziale valorizzazione delle sedi di concertazione

extraistituzionale; a partire dagli anni '90, questo tipo di impostazione è stata infine ribadita e rafforzata dalla Corte costituzionale.

In questo solco si è mossa anche la legge n. 42, la cui attuazione è affidata appunto alla decretazione delegata imperniata su di un ruolo centrale del Governo, su una rigorosa procedimentalizzazione scandita nell'articolo 2 della legge, sulla valorizzazione contemporanea di tre luoghi di confronto: la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3), la Commissione tecnica paritetica (art. 4), la Conferenza permanente per il coordinamento finanza pubblica (art. 5).

Mi limito in questa sede ad osservare che la inevitabile cooperazione (che, secondo i canoni della Corte costituzionale, deve essere leale!) è altrettanto inevitabilmente fortemente accentrata e strutturalmente "debole", giacché tutti i passaggi negativi (sia parlamentari che territoriali) possono essere superati - pur se con qualche aggravio procedurale, che proprio per questo va rispettato! - dal Governo.

Cooperazione, sì, inevitabile, ma leale (il cui significato è ben spiegato dalla recentissima sentenza 33 del 2011 sul decreto delegato in tema di nucleare), debole (sempre superabile), accentrata (rigorosamente gestita dal governo centrale).

Proprio per queste caratteristiche (che la rendono molto lontana dai modelli teorici della *multilevel governance!*), le procedure di cooperazione non sono aggirabili, giacché il rispetto della procedura è l'unica garanzia che gli interessi emergano e siano valutati.

Cooperazione inevitabile, dunque, ma debole e accentrata, perché i veri obiettivi di tutta l'impalcatura sono dati non tanto da un aumento del grado di autonomia regionale e locale, bensì dalla tenuta del sistema italiano, all'interno del quadro di compatibilità e di stabilità europeo. Obiettivo, questo, legittimo e assolutamente condivisibile, a condizione che sia totalmente chiaro e che la discussione non venga artatamente dirottata su altri obiettivi.

In conclusione, occorre porre attenzione ai processi reali che sono dietro questa discussione. Il vero, grande obiettivo è la tenuta dell'Italia nel sistema comunitario. E rispetto a questo grande obiettivo occorre ribadire, da un lato la centralità degli strumenti di controllo sull'uso delle risorse - ed in questo quadro appare cruciale il ruolo della Corte dei conti - , dall'altro la tenuta dei sistemi complessivi di controllo e di garanzia della discussione pubblica, che proprio nel quadro di cooperazione debole e accentrata non possono essere di volta in volta aggirati.

Tutto ciò sempre che il modello di cui stiamo discutendo sia quello definitivo e che non si aprano strade diverse. Ma questo è un tema che richiede un'altra riflessione, anche su che

cosa significa oggi la tenuta del quadro europeo e su quali potranno essere gli sviluppi dell'Europa comunitaria nei nuovi equilibri mondiali.