

Federalismo, riforma infinita alla prova dei fatti

Quand'era ancora il padre spirituale della Lega, Gianfranco Miglio fece pubblicare un libro (Bassani, Stewart, Vitale, *I concetti del federalismo*, 1995) in cui venivano passate in rassegna più di 400 specificazioni del termine 'federalismo'. Centinaia e centinaia di aggettivi che danno (e cambiano) il senso ad una parola che, evidentemente, di per sé molto senso non ha.

Oggi la Lega annuncia che il "federalismo" lo si sta facendo, anzi si è già quasi fatto. Ma di che federalismo si parla? Cosa vuol dire "fare il federalismo"? Dal 2001 la Lega è stata al Governo quasi ininterrottamente (con il breve intervallo del Governo Prodi), e Umberto Bossi è oggi, come in passato, ministro delle "Riforme per il Federalismo". È lecito allora chiedersi che cosa si sia fatto, sul piano del federalismo, in ben sette anni di governo.

Nel 2001, in vista ormai delle elezioni che avrebbe perso, il centro-sinistra riuscì ad approvare per pochissimi voti una vasta riforma costituzionale dell'assetto delle regioni e delle autonomie locali: per giudizio quasi unanime, una brutta riforma, piena di grandi propositi ma di ancora più grandi equivoci. Il centro-destra vi si oppose, perché il federalismo era "troppo poco"; poi promosse il *referendum* per bloccarla, ma lo perse; nel novembre del 2001 la riforma entrò in vigore, giusto in tempo per scontrarsi con la prima legge finanziaria del nuovo governo. Invece di preoccuparsi di attuare la riforma costituzionale in un senso "virtuoso" (cioè più "federalista"), la nuova maggioranza la ignorò. La Lega lanciò la proposta della "*devolution*", che consisteva in esattamente cinque righe di testo che non avrebbero cambiato nulla di significativo in costituzione: un semplice slogan, che poi confluì nel più vasto testo di riforma dell'organizzazione dello Stato approvato dal parlamento e bocciato dagli elettori nel *referendum* del 2006.

Nel frattempo divampava lo scontro tra il governo e le regioni. Continuando a promettere la riforma federale della costituzione, il governo tenne un comportamento di assoluto centralismo. Le leggi dello Stato hanno sistematicamente trattenuto tutte le decisioni e tutte le risorse al centro, le leggi delle regioni sono state sistematicamente impugnate dal governo davanti alla Corte costituzionale. Non solo quelle delle regioni "rosse", ma anche le leggi della Lombardia, del Veneto e delle altre regioni "amiche". Il contenzioso Stato – regioni è divampato raggiungendo livelli da primato mondiale e intasando la Corte costituzionale. La burocrazia ministeriale ha trionfato e, da parte sua, il governo ha impedito qualsiasi allargamento delle competenze regionali, mentre il parlamento ha continuato a legiferare come se le regioni non esistessero. Questo atteggiamento è stato ripreso dal IV governo Berlusconi e continua imperterritito.

Allora quale federalismo si sta facendo? Un anno fa la Lega ha brindato al "federalismo fiscale", dopo l'approvazione della legge con un largo consenso parlamentare. "Federalismo fiscale" è un'altra espressione che di per sé significa

poco o niente, designa qualsiasi sistema di regolazione dei rapporti finanziari tra centro e periferia. L'art. 119 della Costituzione, dopo la riforma del 2001, fissa già il quadro del "federalismo fiscale": garantisce l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali e la loro "compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio"; assicura il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite; fissa il principio della solidarietà sociale e della perequazione per i territori con minore capacità fiscale. Però ci vuole una legge per attuare questo quadro, legge attesa dal 2001. E l'attenderemo ancora, perché quella che il parlamento ha approvato nel maggio del 2009 è solo una legge di delega, che dovrà essere attuata attraverso i decreti delegati entro maggio 2011. Ma il primo decreto è già alle porte, è il decreto sul c.d. "federalismo demaniale".

"Federalismo demaniale" è un neologismo, una vera invenzione linguistica. Lo Stato trasferirà i suoi beni immobili ai governi locali. Il trasferimento non sarà a titolo oneroso, ma lo Stato ricupererà le entrate derivanti dai beni trasferiti detraendole dai trasferimenti finanziari a favore degli enti che li acquisiscono. Insomma, sarà un modo per "valorizzare" i beni pubblici improduttivi che impegnano vaste e ambite aree cittadine, ma anche un modo con cui si spera di fare cassa, magari "svendendo" parte del patrimonio immobiliare pubblico ai fondi comuni di investimento di cui già si era occupato l'art. 58 del "decreto sulla competitività". Che ci sia qualcosa di "federale" in tutto questo è davvero discutibile; siccome però lo schema di decreto delegato fissa solo principi e linee generali, tutto è ancora rinviato ai successivi dettagli, senza dei quali non è possibile scorgere la reale portata dell'intervento. L'attuazione amministrativa di questo primo decreto di attuazione legislativa della legge sul federalismo fiscale è infatti rinviata nel tempo e promette una fioritura di trattative tra autorità centrali e autorità periferiche (e tra pubblico e privato) delle cui prospettive nulla ancora si può dire, salvo che la trasparenza non è garantita e che al centro di ogni decisione c'è il governo centrale. Come sempre.

Anche del contenuto "federale" della legge sul federalismo fiscale si potrebbe del resto discutere. Benché il dibattito parlamentare abbia notevolmente migliorato e arricchito il disegno piuttosto debole presentato dal governo, l'impianto è rimasto lo stesso. Esso si basa sulla ricognizione delle funzioni fondamentali delle regioni e degli enti locali e sull'individuazione dei loro "costi standard", per procedere poi alla determinazione delle risorse necessarie al loro finanziamento. La copertura integrale delle prestazioni pubbliche essenziali e l'introduzione di un sistema perequativo che sostenga i territori con minor capacità fiscale sono i tratti caratteristici di ogni sistema finanziario moderno. Così come lo è il principio di responsabilità dei governi locali per la gestione finanziaria: viene infatti annunciato un sistema sanzionatorio che, attraverso l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari, l'inasprimento del prelievo fiscale e persino la sanzione dell'ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili, garantisca l'equilibrio finanziario.

Gli obiettivi sono senz'altro apprezzabili, ma non sembrano affatto tali da giustificare i canti di giubilo della Lega. La riforma costituzionale del 2001 aveva scelto di elencare le funzioni trattenute dallo Stato, non quelle delle regioni e degli enti locali. L'attuazione della riforma sul piano finanziario avrebbe potuto perciò realizzare il sogno federalista (e liberale) di mettere sotto controllo i "costi" dello Stato, anziché percorrere a ritroso la strada imboccata nel 2001 per andare alla ricerca delle funzioni fondamentali degli enti autonomi, lasciando lo Stato padrone di tutto il resto. Non sono i ministeri e gli enti pubblici nazionali la gruvera in cui sparisce la finanza pubblica? Non sarebbe stata la grande occasione per mettere in chiaro, e quindi delimitare, il fabbisogno delle amministrazioni centrali? Sarebbe stata la missione storica di un movimento "federalista" e di una maggioranza autenticamente liberale. Ma non è stato così, il federalismo è rimasto sui poster.

Le leggi parlano di federalismo, i fatti no. Nei fatti si sono tolte alle regioni e agli enti locali le poche leve di autonomia fiscale: si è cancellata l'ICI, la più "federale" delle tasse, e si sono ripetutamente congelati le addizionali IRPEF e i tributi di pertinenza locale. Nei fatti non sono state le collettività locali a pagare i disavanzi prodotti dagli amministratori da esse scelti, ma il governo è corso in soccorso ripianando i deficit di Catania, di Palermo, del Lazio con i soldi di tutti noi. Nei fatti si sono approvati leggi e decreti che hanno riportato le funzioni amministrative e le gestioni finanziarie in capo alle strutture ministeriali, provocando la reazione unanime delle regioni. Nei fatti si sono bloccate tutte le leggi regionali minimamente significative, impugnandole davanti alla Corte costituzionale. Anche la decisione di impugnare una legge regionale – come tutte le altre - spetta all'organo politico, al Consiglio dei ministri: perché la Lega non ha fatto pesare il suo spirito federalista? Perché non ha cercato l'alleanza con le regioni per opporsi alla deriva centralistica del governo? Perché non è intervenuta quando le forze di maggioranza hanno eletto i loro componenti nella Corte costituzionale?

Quest'ultimo non è certo il punto più rilevante, ma è molto significativo. Se la politica non vuole o non riesce a mantenere buoni rapporti di collaborazione tra il governo centrale e quelli periferici (e in questo le maggioranze di centro-destra non hanno certo brillato, fautrici come sono di un impaziente decisionismo che fa sprezzare le sedi di cooperazione) è inevitabile che questi rapporti degenerino in contenzioso. Questo si svolge davanti alla Corte costituzionale, un collegio di quindici giuristi scelti in parti eguali dalle magistrature, dal parlamento e dal Presidente della Repubblica. La Lega non si è mai preoccupata di assicurare che almeno qualcuno dei suoi membri avesse a cuore il "federalismo". E così, dopo quasi dieci anni dalla riforma costituzionale, sospinta dall'atteggiamento schiettamente centralista del governo e del parlamento, la Corte sembra essersi allineata ad esso. Tutte le aperture prodotte dalla riforma del 2001 sono state richiuse. Forse ora che la Lega si troverà a guidare due importanti regioni dovrà preoccuparsi seriamente di

tradurre i suoi slogan federalisti in concrete azioni politiche e di governo. Un po' di fatti, finalmente.