



Seminario del Governo sull'attuazione del Titolo V della Costituzione

Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze
Tommaso Padoa-Schioppa

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Roma, 8 Novembre 2006

Intervento del Ministro dell'Economia e delle Finanze
Tommaso Padoa-Schioppa

Roma, 8 novembre 2006

1. Nel partecipare a questo convegno, mi sento come la persona appena entrata nella stanza dove un gruppo di individui ha ripreso una conversazione avviata da anni. Essi si conoscono molto bene tra loro, hanno sviluppato un gergo comune, condividono espressioni verbali, fanno allusioni, soffrono di allergie terminologiche delle quali io sono poco consapevole. Avverto il rischio di entrare e dire cose che, per l'uditorio, potrebbero avere un significato del tutto diverso da quello che hanno non solo per me, ma forse per il linguaggio comune.

Eppure non credo di essere nuovo al federalismo. Credo, anzi, di essere giunto a questo tema qualche decennio prima di molti dei presenti; in parte per età e in parte per formazione. La mia formazione federalista risale agli anni Cinquanta e Sessanta ed è quella di una persona cresciuta in uno Stato unitario, uno Stato che la scelta fra federalismo e centralismo l'aveva fatta nel 1861, rovesciando improvvisamente un progetto inizialmente di tipo federale. L'Italia della mia adolescenza e giovinezza era un Paese in cui la tematica del federalismo *nazionale*, interno, nonostante la Costituzione, non si poneva. Anche pensare di attuare appieno l'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione richiedeva uno slancio della fantasia che pochi allora si consentivano. Essere federalisti voleva dire una cosa tutta diversa; significava esserlo in chiave *europea*, volere il superamento del mito catastrofico della sovranità assoluta degli Stati nazionali.

2. Dico subito che a mio avviso il governo, pur declinato al singolare, si deve articolare su più livelli. Ne conterei cinque: il Comune-municipio, la Regione, lo Stato, il continente, il mondo. Probabilmente questi cinque livelli costituiscono il punto di equilibrio tra due esigenze, tra due realtà. Da un lato il fatto che ogni problema ha una sua dimensione, e dovrebbe essere affrontato al livello di quella: non di più e non di meno, perché, se è di più il governo è oppressivo, se è di meno il governo è impotente. Dall'altro il fatto che il

numero delle dimensioni non può essere illimitato; un governo è apparato troppo complesso per poterne costituire tanti quante sono le dimensioni che le *res publicae* possono assumere. Ci deve essere un punto di equilibrio, occorre scegliere un numero limitato di dimensioni e credo che le cinque che ho prima enunciato siano necessarie e sufficienti.

Al tema del federalismo in Italia sono quindi giunto per un principio di coerenza. La storia d'Italia è quella che conosciamo e la scelta dello Stato unitario accentratore fu fatta proprio perché nel momento in cui nacque come Stato unitario l'Italia era fin troppo articolata, o forse addirittura disarticolata; aveva l'esigenza di unirsi effettivamente e non è strano che abbiamo avuto bisogno di più di cento anni per poterci permettere il lusso di parlare di federalismo anche entro i confini nazionali, anche nel Mezzogiorno che, diversamente dal Nord, giunse al Regno d'Italia con una plurisecolare tradizione di Stato unitario.

Da allora, si sono fatti passi notevoli e io mi limito qui a enunciare sei punti che giudico principali per un seminario come quello di oggi.

3. Primo punto: *questa è la legislatura che deve dare un assetto stabile all'articolazione del federalismo italiano, del governo su più livelli in Italia.* Sarebbe molto grave se mancassimo l'occasione. Già la si è mancata nella passata legislatura, quando, invece di costruire sul Titolo V che aveva lasciato in eredità la legislatura precedente, si andò su un altro terreno, si cercò di costruire un altro edificio su altre fondamenta, senza nemmeno una discussione chiarificatrice di quale dei due edifici fosse migliore. Il risultato è che si spreca una legislatura. Addirittura, sono stati fatti passi indietro rispetto a molte potenzialità che erano già entrate nella Costituzione con la riforma del Titolo V.

È probabilmente vero quello che spesso si dice, che per dare l'assetto definitivo al federalismo italiano i lavori preparatori possono dirsi ormai compiuti. È forse vero che l'unica cosa mancante è ormai la sintesi, l'atto di estrarre una sintesi da questa ricchezza dei lavori preparatori. Ma il lavoro di sintesi non è un lavoro facile. Perciò io credo che, affinché questa legislatura colga l'obiettivo di dare un assetto stabile al federalismo italiano, resti da compiere un difficile lavoro.

4. Secondo punto: *dovrebbe essere a tutti evidente che l'assetto stabile del federalismo italiano può essere raggiunto solo, dunque anche tra maggioranza e opposizione.* Ripeto che il governo è unico, al singolare, benché articolato su più livelli. È unico perché, alla fine, ognuno di noi è parte, soggetto, destinatario di un intero sistema di norme e poteri di governo. Deve essere quindi trovato un accordo, il che non esclude che ci siano diversi livelli di responsabilità.

Quanto ho detto risulta in tutta evidenza se si pone mente a un aspetto della interlocuzione tra governo centrale e poteri locali del quale io stesso ho continua esperienza nell'esercizio delle mie funzioni. Nelle diverse Regioni, nei Comuni, nelle Province sono al governo forze e persone che appartengono ora all'uno ora all'altro dei due schieramenti politici che, al centro, sono rispettivamente maggioranza e opposizione. Nel suo rapporto con i governi locali, nella conferenza Stato-Regioni e in altre sedi di incontro, il governo centrale è dunque tenuto a cercare accordi con forze con le quali non è tenuto farlo nell'esercizio ordinario della sua restante attività. Così è stato, nelle settimane recenti, per la stipulazione del Nuovo Patto della Salute e per il Patto di Stabilità Interno.

Insomma, nel rapporto tra livelli diversi di governo vi è un elemento di collaborazione istituzionale che trascende l'ordinaria contrapposizione politica. A maggior ragione è indispensabile che un assetto stabile del federalismo sia frutto di un accordo tra le parti politiche.

5. Terzo punto: *l'articolazione del governo su più livelli va affrontata in maniera simultanea e coerente nei suoi diversi aspetti.* L'aspetto ordinamento, l'aspetto competenze e l'aspetto risorse non possono essere discussi in sequenza, devono essere discussi simultaneamente in maniera coordinata e integrata. Giuliano Amato ha parlato poco fa, riferendosi alle risorse, che poi bisogna sapere se le nozze si faranno col banchetto o coi fichi secchi. Qui vorrei fare l'elogio dei fichi secchi, grande espressione della civiltà mediterranea, per alcuni aspetti superiore ai fichi freschi e a molti altri alimenti. Il fico secco può essere cibo sufficiente a celebrare nozze felici. Ma è vero che, nel momento stesso in cui decidono di convolare a giuste nozze, gli sposi debbono sapere se il pranzo di nozze sarà a base di fichi secchi o a base di altri alimenti più abbondanti. Sarebbe un grave errore pensare che competenze e risorse possano essere trattate come temi separati.

6. Quarto punto: *l'esercizio va compiuto sotto il segno di due vincoli, un governo leggero e l'equilibrio dei conti.* Per vincolo di governo leggero intendo che l'articolazione del governo su più livelli è il modo affinché il cittadino o l'impresa non siano oppressi da un governo troppo intrusivo e costoso; se perdiamo di vista questo punto, pervertiamo l'idea stessa di un governo su più livelli.

Perché, infatti, il governo su più livelli si giustifica? In ultima analisi, esso si giustifica perché – come prima dicevo - ogni ordine di esigenze collettive ha una dimensione ottimale per organizzarne il soddisfacimento: ve ne sono di tipicamente comunali come la raccolta dei rifiuti, di tipicamente regionali come il trasporto locale, fino ad altre che sono planetarie, come l'effetto serra. Se il soddisfacimento di tutti i bisogni collettivi venisse assegnato a un solo livello, il governo sarebbe nello stesso tempo impotente e oppressivo. Ma, se si perdesse di vista il fatto che il criterio ultimo di valutazione dell'efficacia di un sistema di governo è la libertà e il benessere, si perderebbe la bussola necessaria per disegnare una costituzione e per esercitare la democrazia.

L'altro vincolo è l'equilibrio dei conti, il vincolo posto dalla scarsità delle risorse. Il sistema dei conti è un sistema unico. Alla fine, e non solo quando vado a Bruxelles, porto la responsabilità dei conti pubblici nel loro complesso, e solo la metà di questi sono conti dello Stato. Il sistema dei conti è uno solo, l'equilibrio dei conti è uno solo.

7. Quinto punto: *ai fini della sintesi di cui dicevo i temi specifici andranno affrontati solo nel quadro segnato dai primi quattro punti.* Provo a elencarne alcuni tra i principali: rappresentanza, perequazione, livelli essenziali delle prestazioni, ruolo della Provincia, spesa storica e spesa standard, responsabilità fiscale e a questione del debito, coordinamento. Mi limito a qualche cenno.

La Provincia è periferia dello Stato o è comunità di cittadini? Il potere pubblico che vi è insediato viene dal basso o viene dall'alto? È difficile per me immaginare che ci vogliano tre livelli di governo sotto quello nazionale, anche se ciò non significa che la Provincia sia priva di un ruolo e un significato. Ma ci vuole chiarezza su qual è il significato è il luogo della Provincia.

Responsabilità fiscale e, entro essa, questione del debito. Nei paesi dove il federalismo fiscale funziona ci sono disposizioni per effetto delle quali il vincolo di

bilancio 'morde'. O la responsabilità fiscale è spinta fino alla possibilità del fallimento, in senso tecnico, di una amministrazione locale (si pensi al fallimento della città di New York o alla crisi della Orange County in California) oppure ci vuole un'altra regola, ma una regola che sia pur sempre limitativa dell'irresponsabilità fiscale. O l'autonomia si spinge fino al limite - accettato e presidiato politicamente, finanziariamente e istituzionalmente - dalla possibilità della bancarotta; oppure ci vuole piena accettazione di un'autorità che limiti quello che un governo locale può fare.

Poi c'è il problema, enorme, delle competenze concorrenti, che è connesso con quello del coordinamento tra livelli di governo. Dobbiamo essere ben consci del fatto che molte delle competenze sono concorrenti per loro natura e che ciò costituisce un terreno di sabbie mobili capace di paralizzare le funzioni di governo. La Comunità europea, per esempio, è bloccata proprio sul tema delle competenze concorrenti: là dove, secondo il Trattato, ci sono competenze concorrenti (energia, trasporti, ricerca e via dicendo) la Comunità è assente. Trovare un metodo di coordinamento che, senza appesantire il sistema di governo, rispetti il fatto che certe competenze sono necessariamente concorrenti - e la lista che abbiamo adesso nel Titolo V è ipertrofica - pone un problema estremamente serio.

Ancora: il problema del principio verticale e orizzontale. Mentre Giuliano Amato parlava mi tornava alla mente che, anni fa, in Banca d'Italia si era posto il problema del coordinamento dell'attività svolta dalle filiali di una regione e del ruolo da assegnare alla filiale sita nel capoluogo regionale. I direttori delle filiali della Banca in provincia mal sopportavano di parlare a un collega direttore del capoluogo regionale invece che all'Amministrazione centrale di Roma; lo sentivano come un declassamento. Eppure, superata la questione di principio e impostato il discorso sul piano pragmatico, risultò evidente il vantaggio che le filiali di una regione coordinassero le proprie attività in ambito regionale con l'aiuto di un *primus inter pares* che era il direttore del capoluogo di regione.

L'ultima voce di questo breve elenco è il pubblico impiego: mobilità, contrattazione, unitarietà della funzione. E' un tema vasto, forse da iscrivere nelle regole di contrattazione prima ancora che nelle leggi. Non c'è dubbio che si tratti di questione fondamentale dal punto di vista dello svolgimento delle funzioni pubbliche, del controllo dei conti e, più in generale, del rapporto tra cittadino e governo.

8. Vengo al sesto e ultimo punto che vorrei toccare in questo mio intervento: *i tempi del nostro lavoro debbono essere i più brevi possibili*. Una legislatura è un tempo corto e dubito che si possa, anche lavorando molto in fretta, dare un assetto stabile al federalismo nazionale nel giro di poche settimane. Occorre elaborare progetti legislativi, discuterli ampiamente con molti interlocutori, trovare un accordo. Credo sarà necessario predisporre una legge delega. Una cosa è dire che si deve procedere il più rapidamente possibile, altra cosa dire che fra una settimana si potrà depositare una proposta di legge delega.

Fa parte del tema dei tempi la scelta fra procedere in modo graduale o fare un solo salto nell'assetto finale. Ritengo il gradualismo inevitabile. In effetti il gradualismo è in corso da anni ed è già in atto in questa stessa legislatura. Già con la legge finanziaria ora in Parlamento si sono introdotti cambiamenti importanti che, proprio nel campo delle risorse, anticipano gli assetti del federalismo fiscale che noi vorremmo instaurare nel corso della legislatura. Non esito ad affermare che, nonostante il rumore di qualche polemica ingiustificata, l'esperienza fatta con la preparazione della legge finanziaria e con il lavoro immediatamente successivo, secondo me, molto positiva.

La Legge finanziaria recepisce le istanze fondamentali presentate sia dai Comuni sia dalle Regioni sia dalle Province. Con essa si è ritornati a una logica di federalismo fiscale, a un equilibrio fra autonomia e responsabilità e lo si è fatto attraverso una interlocuzione intensa e molto aperta coi poteri locali. Riguardo ai punti sui quali c'è ancora qualche preoccupazione posso dare qui assicurazione - in particolare per quello che riguarda i Comuni - che i nodi emersi nei primi giorni di ottobre saranno sciolti esattamente nei termini in cui sono stati concordati. Abbiamo tenuto ieri sera una riunione del governo e posso dire con certezza che le risorse sono quelle concordate, che sono sicure, che saranno presenti in maniera chiara nella formulazione finale della legge finanziaria.

9. Chiudo tornando alla questione sulla quale ho aperto: questa legislatura è l'occasione da non perdere per dare un assetto definitivo al federalismo italiano, al sistema di governo su più livelli in Italia. Questo convegno è la sede in cui per la prima volta il governo affronta apertamente dibattito ed è il punto di partenza del lavoro che svolgeremo nelle settimane prossime.