

SVIMEZ
ASSOCIAZIONE PER LO SVILUPPO
DELL'INDUSTRIA NEL MEZZOGIORNO

Quaderni di INFORMAZIONI SVIMEZ N. 4

Teoria e fatti del federalismo fiscale

Dibattito sul volume di Domenicantonio FAUSTO e
Federico PICA

Interventi di *Nino NOVACCO, Salvatore BIASCO,
Daniele FRANCO, Antonio MARZANO, Francesco
FORTE e Biagio DE GIOVANNI*

Roma, novembre 2000

Il 13 giugno 2000, a Roma, presso la Sala Guido Carli del Mediocredito Centrale, la SVIMEZ ha organizzato un pubblico dibattito in occasione della presentazione del volume di Domenicantonio FAUSTO e Federico PICA "Teoria e fatti del federalismo fiscale", da essa pubblicato presso l'Editore "Il Mulino".*

Nell'incontro, aperto dal Vice Presidente della SVIMEZ, don. Nino NOVACCO, hanno partecipato il Presidente della Commissione bicamerale per la riforma fiscale on. Salvatore BIASCO, il dot. Daniele FRANCO della Banca d'Italia, il Presidente della Commissione bicamerale per la riforma del bilancio statale on. Antonio MARIANO, il prof Francesco FORTE, ordinario di Scienza delle finanze e diritto finanziario nell'Università La Sapienza di Roma e Fon. Biagio DE GIOVANNI, docente di storia delle dottrine politiche nell'istituto Universitario orientale di Napoli.

Si riproducono, rivisti dagli Autori, i testi degli interventi svolti in occasione dell'Incontro di presentazione dell'opera.

** D. FAUSTO e F PICA, "Teoria e fatti del federalismo fiscale", // Mulino, Bologna 2000, Collana della SVIMEZ, 783 pp.*

Indice

Introduzione, di Nino Novacco	7
Intervento di Salvatore Biasco	21
Intervento di Daniele Franco	31
Intervento di Antonio Marzano	41
Intervento di Francesco Forte	51
Intervento di Biagio De Giovanni	63
Intervento finale di Nino Novacco	71

Introduzione, di Nino Novacco

Una brevissima notazione preliminare, per affermare che con l'opera presentata la SVIMEZ non vuole difendere il "centralismo" - i territori e le popolazioni del Sud, nella storia unitaria del Paese, hanno pagato prezzi assai alti ai vizi e alle colpe delle tradizionali amministrazioni ordinarie dello Stato centrale -, e non vuole neppure demonizzare il "federalismo".

Peraltro, assumendo come riferimento la condizione *dualistica* e *squilibrata* propria del nostro Paese - che è cosa diversa dall'esistenza di normali *differenziali di sviluppo* tra regioni e località - ci sembra doveroso essere chiari, e quindi dichiarare:

- non siamo soddisfatti né delle attuali condizioni strutturali e congiunturali del Mezzogiorno, né delle politiche economiche del Paese negli ultimi decenni, che - a parte il giudizio sugli orientamenti relativi agli ultimi anni - hanno visto una caduta dell'impegno pubblico verso l'obiettivo della crescita accelerata della macroregione meridionale, e quindi per una maggiore armonia territoriale in Italia e in Europa;
- non possiamo dichiararci pregiudizialmente fiduciosi nei confronti di approcci e propositi che - oggi sotto l'etichetta di un non definito ma esaltato federalismo - hanno alla loro base una filosofia che dà per scontato un giudizio di sostanziale *inopportunità* di ogni impegno pubblico riequilibratore in vista dell'unità economica dello Stato-

Nazione, risultato quest'ultimo che - secondo quest'approccio - dovrebbe essere conseguenza spontanea del confronto concorrenziale, inevitabilmente *darwiniano*, tra le realtà, anche geograficamente squilibrate, del Paese.

È per questo che - con l'opera edita - la SVIMEZ ha voluto offrire un'analisi dei problemi che potrebbero conseguire alla ventilata adozione in Italia di una ipotesi di "federalismo fiscale", onde consentire di valutare se esso risulterebbe capace, anche secondo l'esperienza internazionale, di favorire l'accelerazione della crescita economica e civile del Mezzogiorno - area *debole* di un Paese *dualista* -, e se esso sarebbe in grado (meglio e più che per il passato e per l'oggi, o rispetto ad ipotesi di un più organico "decentramento" amministrativo) di perseguire l'obiettivo della "coesione nazionale", che ad avviso della SVIMEZ deve essere considerato come strategicamente prioritario.

Nella attuale fase storica, due tendenze si incrociano e si contraddicono un po' ovunque nel mondo, sia nell'economia degli Stati e delle imprese, sia nell'amministrazione e gestione dei poteri pubblici e privati:

le spinte alla globalizzazione, all'unione, alle fusioni, alle "economie di scala", o almeno a forme di *coordinamento forte*, di *leadership* e di *decisionalità* anche internazionale, nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, nell'Unione europea, nel G7, nel G10, e simili;

le spinte in favore del moltiplicarsi dei centri decisionali, dei particolarismi, dei localismi, della voglia di "autogoverno" di sempre nuovi soggetti territoriali e sociali.

Ci troviamo cioè in presenza di un intreccio, e di contraddizioni irrisolte, tra esigenze di *funzionalismo* - generalmente "efficientista" e "decisionista" - e logiche di cosiddetta *sussidiarietà*, giustificata quest'ultima, volta a volta, o con nobili ragioni di *principio* o con motivazioni d'ordine fintamente *pratico*. Tutto ciò in un contesto che volutamente confonde il diritto-dovere di riconoscere e valorizzare la storia, le particolarità e le *radici* locali di ciascuna Comunità, con la pretesa di un loro "potere" quanto più *autarchico* possibile, contraddittorio con le macro-scelte imposte dalla globalizzazione, e già oggi con i vincoli puntuali che nascono dai poteri conferiti all'Unione europea (che peraltro si sta dimostrando insieme determinatamente "liberista" ma anche fortemente "regolamentatrice").

In Italia pare che tutti siano diventati improvvisamente "federalisti". Si tratta di una *scelta*? O di una *moda*? O di una *ricetta* tutt'altro? O di un tentativo di *fuga in avanti* rispetto ad una situazione, quella attuale, certo non soddisfacente?

E poi, quale *federalismo*! Quello "fiscale", appunto, oppure quello "amministrativo", o quello "politico", o addirittura quello tra inventate realtà etniche? E dovrà, questo benedetto federalismo, avere caratteristiche "solidali", o "cooperative", od altre ancora? E sarà un *processo* destinato a disarticolare ciò che esiste, o ad unire e "federare" ciò che è disperso, per dare peso a chi non ha voce? Il fatto è che il "federalismo" - come peraltro il "centralismo", in Europa figlio di Napoleone - non esiste *in astratto*, ma è inevitabilmente connesso alla storia dei paesi e dei popoli in cui lo si adotta.

Nel confuso dibattito che si è aperto, c'è chi parla di *federalismo* pensando a forme di vago e mal sopportato *coordinamento* tra realtà geografiche dotate di un grado assai spinto o perfino estremo di *autonomia* (generalmente rispetto ai livelli superiori - lo *Stato centrale*, in primo luogo, cui si pensa di poter strappare brandelli di "potere" -, mentre assai poco potere ci si forza di trasferire ai livelli amministrativi minori), e chi pensa al *federalismo* come allo strumento - opposto dialetticamente ad un troppo demonizzato *centralismo* - capace di garantire un *policentrismo* spesso senza confini, che guarda certo alla misura delle "risorse" di cui possono disporre i livelli territoriali decentrati dello Stato (Regioni, Province, Aree metropolitane, Municipalità, Consorzi territoriali tra i soggetti citati), ma soprattutto si preoccupa degli spazi di possibile "potere" di ciascuno dei soggetti sociali, più o meno settoriali e/o corporativi, che affollano la scena.

[Ma in pratica, in Italia, vi è il forte rischio che ciò porti a moltiplicare gli spazi per nuovi *finti* "governi", ma soprattutto per nuove *reali* "burocrazie", sempre costose, inefficienti e paralizzanti per i cittadini, e sempre capaci di ogni mediazione con gli interessi locali "forti" - fin con quelli *eslege* - presenti nel territorio].

Da qui - anche con riferimento alle previsioni ed ai contenuti delle frattanto enunciate ed avviate riforme Bassanini - polemiche a non finire sulla cosiddetta *devolution*; sulla ripartizione delle "competenze" tra soggetti *centrali* e *decentrati*; sulla "titolarità" (*esclusiva* o *condivisa*?) dei più diversi "settori"; sulla spartizione (*proporzionale* o *riequilibratrice*?) delle "risorse" (frutto di

trasferimenti o di *autonomia* impositiva?); sulla misura positiva o negativa del ed. "residuo fiscale", e quant'altro.

Assai meno, per contro, si discute degli spazi - finanziari e decisionali - per le esigenze "nazionali", che pur tutti convengono debbano permanere, anche se sperabilmente non solo in termini residuali, ma in modi coerenti per un verso con le esigenze della *complessità* che caratterizza la vita della società attuale, e che incide sulla piena libertà di azione di ogni soggetto decisionale e financo degli Stati, e per altro verso con il dovere dello Stato-Nazione di fornire a tutti i suoi cittadini - almeno in alcuni campi e settori da considerarsi essenziali, e tra essi la scuola, la sanità, l'ordine pubblico - servizi che siano analoghi in quantità e qualità.

Altra volta, or è un trentennio, nella "fase costituente" delle Regioni a statuto ordinario in Italia, mi sono permesso di intervenire nel dibattito sulle conseguenze che l'istituzione di quel livello decentrato di governo e di gestione dei poteri pubblici avrebbe avuto sul Mezzogiorno, area "debole" ed in "ritardo di sviluppo" del nostro Paese.

Le mie posizioni¹ vennero allora riassunte da un amico economista, Claudio Napoleoni² - che pur scriveva in un contesto che si poneva obiettivi diversi dai miei -, in termini che ancor oggi (non considerando i complimenti) è possibile da parte mia riprendere per quanto qui può interessare.

¹Esse si possono ritrovare alle pagg. 45-46 di "Mondo Economico" del 21 novembre 1970, documento n. 4.

²Il testo di C. Napoleoni apparve - con il titolo *Mezzogiorno e accumulazione* - in "Settegiorni in Italia e nel Mondo", n. 180 del 1970, e si ritrova in "Informazioni SVIMEZ" n. 23-24 del 15-30 dicembre 1970.

Ad un recente Convegno tenuto dalla Democrazia Cristiana a Montecatini su *La Regione nella fase costituente*, un forte intervento di Nino Novacco ha riproposto all'attenzione il problema del Mezzogiorno, in modo straordinariamente stimolante. Alcune delle tesi sostenute in questo intervento ci inducono a qualche riflessione critica; ma, prima di esporre queste riflessioni, ci pare utile illustrare, si pure in modo inevitabilmente schematico, la posizione di Novacco.

Muli comincia col constatare che il Mezzogiorno è ancora oggi "fuori dalla logica del sistema e non può pensare di integrarsi in modo spontaneo". In questo senso il problema meridionale continua a esistere in tutta la sua gravità e la questione del superamento di uno squilibrio, che, rispetto alle "punte avanzate della Comunità europea", è "obiettivamente eccezionale", è ancora una delle questioni centrali della politica italiana.

A partire da questa constatazione, la tesi di Novacco, sulla quale pensiamo che sia impossibile non concordare, è che, se l'istituzione delle Regioni costituisse l'occasione per frantumare, appunto regionalmente, un intervento che finora, malgrado le sue insufficienze, ha avuto tuttavia il pregio del carattere unitario, si perderebbe la condizione principale, certo non sufficiente ma indubbiamente necessaria, affinché l'azione verso il Mezzogiorno venga condotta in modi adeguati alla gravità del problema. Più specificamente, Novacco sostiene che l'unitarietà e la globalità dell'intervento, come sono state fino ad oggi le condizioni che hanno consentito all'intervento stesso di porsi come aggiuntivo rispetto agli interventi ordinari dello Stato, così sono le condizioni perché esso possa continuare a mantenere questo carattere di addizionale anche rispetto agli interventi che diventeranno competenza delle Regioni. Senza contare, ed è questo un altro punto su cui giustamente Novacco insiste, che le caratteristiche di straordinarietà che l'intervento verso il Mezzogiorno deve ancora mantenere non potrebbero essere garantite da Regioni singole, le quali rappresentano istanze "troppo deboli rispetto alle forze dominanti e traenti in Europa e in Italia".

Fin qui l'argomentazione di Novacco ci pare inoppugnabile; i problemi che, a nostro parere, inducono a qualche riflessione critica riguardano due temi, ulteriori rispetto all'impostazione generale che abbiamo cercato di riassumere [...]

In primo luogo c'è la riaffermazione, da parte di Novacco, di una tesi che ha caratterizzato in modo molto tipico il miglior meridionalismo degli ultimi due decenni; la tesi, cioè, che lo sviluppo del Mezzogiorno è un elemento essenziale, o quanto meno importante, per lo sviluppo dell'intera economia nazionale, anzi dell'intera economia europea; in altri termini, l'Europa "non può sperare di divenire più forte nell'agone internazionale potenziando le sue situazioni di punta, ma può farlo allargando e rafforzando la sua propria base". Analogamente: "Non possiamo accettare che lo sviluppo economico italiano si traduca solo in un rafforzamento delle parti settorialmente e territorialmente avanzate del sistema, che andrebbero avanti senza un saldo retroterra, e che prima o poi finirebbero col venire fagocitate"

La seconda questione importante che si solleva nell'intervento di Novacco, è quella dei consumi. Egli si esprime così: "Quando si afferma la stretta connessione tra le nuove Regioni e le proposte "riforme" - per cui oggi si battono i sindacati -, mettendo correttamente in evidenza che le riforme significano di fatto uno spostamento dai consumi "privati" ai consumi "pubblici", si dimentica che questa giusta esigenza è propria di talune parti del nostro sistema, in quanto altre parti del sistema (le parti più deboli, il Mezzogiorno) avrebbero ed hanno preminente interesse ad uno spostamento dell'accento verso gli "investimenti", piuttosto che ad una diversa accentuazione interna alla componente "consumi".

Rispetto al modo in cui, fino ad oggi, è stata prevalentemente formulata la questione del rapporto tra consumi privati e consumi pubblici, Novacco ha certamente ragione. Si tende, infatti, quasi sempre, a immaginare i consumi pubblici come un'aggiunta da farsi agli attuali consumi privati e a concepire perciò le relative riforme come richiedenti una spesa aggiuntiva rispetto alla spesa nazionale, che già correntemente si indirizza ai consumi. In questo modo è chiaro che i consumi pubblici, nella misura in cui fossero realizzabili, assorbirebbero una quota di risorse che sarebbe direttamente alternativa agli investimenti e, in particolare, agli investimenti per il Mezzogiorno. Cioché la posizione di Novacco va assunta come

un chiaro avvertimento circa i pericoli che, per lo sviluppo del Paese, si correrebbero nell'immediato, qualora le "riforme" si attuassero nell'ambito dell' impostazione ora detta. [...]

La mia conclusione di allora, riflettendo sulle possibili temute implicazioni della nascita delle Regioni, era stata che sotto ogni possibile profilo la eventuale cessazione di un *approccio unitario e centrale* per la soluzione dei problemi "straordinari" derivanti dal perdurante dualismo italiano, avrebbe costituito un rischio grave per il necessario sviluppo del Mezzogiorno, condizione per la crescita dell'intera Italia; e ciò indusse un altro amico - politico ed economista di sinistra - a dire allora di me, non senza qualche ragione, che io ero un *antiregionalista per meridionalismo*,

Riflettendo oggi, non posso non tener conto di quel che dopo l'avvio delle Regioni a Statuto ordinario è avvenuto in Italia. A prescindere da ogni pur concorde giudizio sui limiti seri dell'esperienza regionalista specie nel Sud, la nascita delle Regioni ha avuto come conseguenza la progressiva scomparsa di ogni impegno pubblico "speciale" per il Mezzogiorno, ed il sostanziale appiattimento, fino alla cancellazione, delle politiche "straordinarie" per la coesione della Nazione, cioè di politiche cui (tacendone i meriti accumulati nei primi poco più che due decenni dall'avvio nel 1950, ed appunto fino alla crisi petrolifera innescata nei primi anni '70 dalla *guerra del kippur*) sono state attribuite responsabilità improprie.

Ed è anche alla luce di ciò che non posso non rinnovare l'espressione delle mie preoccupazioni per i rischi che ancora una

volta - inevitabilmente, nella prospettiva della introduzione di una qualsivoglia forma di "federalismo", comunque aggettivato - corrono per il futuro le residue iniziative rivolte a porre rimedio al "dualismo" che caratterizza ancor oggi l'Italia, e comunque le iniziative finalizzate a contenere i "divari" che segnano le macro-regioni del Paese, aree che presentano potenzialità di sviluppo tra loro troppo diverse e lontane da quella condizione sostanzialmente *armoniosa* che dovrebbe essere propria di un Paese compiutamente "unificato", anche nella sua economia.

Neil' avanzare dubbi e timori sulle implicazioni non necessariamente felici per il Mezzogiorno della introduzione nel nostro ordinamento statale di ulteriori elementi di *localismo* ed ora di *federalismo*, sono cosciente del rischio di apparire fuori da quella che a molti sembra essere la direzione della "storia", identificata con il *nuovo*, e quindi con il "futuro" (le cui sorti non è detto però siano sempre *magnifiche e progressive*). Sento inoltre la responsabilità che questi miei dubbi e timori vengano oggi letti estremizzando una sorta di colpevole diversità e contraddizione rispetto agli umori e alle attese che vi sarebbero nel Paese, rispettivamente in un Nord che si dice essere aperto al *mercato* e all'*efficienza concorrenziale*, ed in un Sud che sarebbe rimasto attardato su politiche nazionali di "coesione", da molti considerate una illusoria e pericolosa astrazione, quasi quanto la "solidarietà".

E nell'avanzare le riserve e le preoccupazioni indicate, non mi nascondo neppure il rischio che le mie posizioni - come avviene per molte di quelle della SVIMEZ, con il cui impegno per una compiuta "unificazione" del Paese io da oltre mezzo secolo tendo ad

identificarmi - vengano bollate, irrise e liquidate come permeate da un sistematico *pessimismo*. Ma - a meno di non voler coltivare tesi false ed atteggiamenti infondati per ragioni e motivazioni di fatto strumentalmente politiche -, come si fa, dico io, a sbandierare *ottimismo* nei confronti di un automatico e felice *futuro* di una macro-regione che è troppo "debole" per poter contrastare le tendenze delle aree e degli interessi "forti" dell'Italia e dell'Europa?

Malgrado l'insieme di tali rischi, ma volendo comunque tenere i piedi ben saldi per terra, mi è impossibile non dichiararmi anche oggi convinto che - in presenza del permanere irrisolto di pesanti situazioni di *dualismo* e di grave *squilibrio* (a tal punto *reali* che la stessa Unione europea non le può ignorare, seppur le gestisce in modi che considero assai discutibili) - rimane forte e indispensabile, a livello degli Stati nazionali, l'esigenza di un *luogo unitario di governo delle politiche*, specie di quelle economiche.

Occorre poter *governare* unitariamente - senza prevaricazioni da parte di nessuna "periferia", neanche di quelle che oggi nel Nord sembrano riconoscersi nelle maggioranze politiche risultate elette in talune di quelle Regioni - sia le divaricate aspirazioni dei proliferanti *localismi*, sia gli oggettivi conflitti tra aree *ricche* e realtà povere, sia i contraddittori interessi di chi, pur nel quadro delle residue politiche nazionali tendenzialmente riequilibratrici, è maggiormente chiamato a *dare*, e di chi si aspetta quasi solo di *ricevere*.

Occorre - per dirla brutalmente - poter *governare* insieme *l'egoismo* un po' rancoroso di chi vive il dovere della solidarietà come un "peso" (e pensa che *ciascuno deve far fuoco con la propria legna*,

come già sul finire degli anni '80 ebbe a dire con grande franchezza un giovane Presidente del Consiglio settentrionale), e *Yegoismo* un pò pigro di chi si dà carico soprattutto di quel che pensa gli sia "dovuto"; occorre cioè costringere *tutti e ciascuno* a non disattendere gli interessi generali della Comunità.

Questo tipo di esigenze - la capacità di adottare, senza eccessive mediazioni, e senza i paralizzanti condizionamenti presenti in uno Stato che può ormai definirsi come sistematicamente "contrattuale" e "negoziale", strategie non contraddittorie con la priorità del riequilibrio territoriale nazionale da perseguire, ed insieme la capacità di "governare", in tempi non biblici, e ad ogni necessario livello, le scelte concretamente conseguenti -, questo tipo di esigenze, dicevo, non ha trovato fino ad oggi soluzioni soddisfacenti: - non le ha trovate nel mondo, come è dimostrato sia dai conflitti che spesso paralizzano o attraversano ONU e la WTO (l'Organizzazione Mondiale del Commercio), sia, e soprattutto, dal permanere e dall'acuirsi delle tensioni e dall'accentuarsi dei divari tra il Nord e il Sud del pianeta;

non le ha trovate nell'Unione europea, in cui non si è riusciti a costruire politiche efficaci per il superamento degli squilibri e dei ritardi strutturali territoriali, ed in cui problemi seri e gravi si aprono con la prospettiva dell'ampliamento dell'Unione ad una pluralità di nuovi e talora assai piccoli Stati, anche a prescindere dal fatto che tali Stati (la cui relativa "povertà" pone seri problemi ad ogni futura necessaria "politica regionale" dell'Unione) sono oggi prioritariamente concentrati all'Est del Continente, essendo difficile

immaginare che l'*ampliamento* non debba prima o poi interessare anche gli Stati della riva Sud del Mediterraneo;

non le ha trovate in Italia, in cui l'esigenza di poter scegliere con lungimiranza e senza troppi compromessi le *strategie*, e di poter governare con determinazione e al giusto livello le *politiche*, si presenta - specie al Nord e nel Nord-Est - come problema avente dichiarati risvolti e motivazioni *economiche* e *fiscali*, ma che soprattutto esprime aspirazioni *politiche*, relative cioè all'esercizio del *potere di autodeterminazione* da parte di un crescente numero di soggetti, che sono stati resi forti dalla crisi dello Stato ordinario tradizionale, e dall'indebolito senso della Nazione.

L'analogo avviene nella società, in cui ciascuno - anche chi non è gallo - pretende di poter cantare tutti i giorni, ed in cui si ritiene - specie in campo sindacale - che anche gli interessi di categoria, per non dire i micro-interessi, abbiano il diritto di condizionare le scelte generali, che riguardano e toccano tutti.

Proprio perché gli interessi in gioco sono cospicui, e proprio perché le contraddizioni, forti dappertutto ed in ogni campo, potrebbero portare a forme «di *"non governo"* e di generalizzata *paralisi*, gravi per l'Italia e ancor più per il "debole" Mezzogiorno, le soluzioni relative all'ordinamento dello Stato che verranno adottate avranno conseguenze assai rilevanti, che è doveroso ben soppesare *ex ante*, così come è doveroso riflettere sul senso delle polemiche in ordine a quelli che vengono considerati i "limiti" inevitabilmente connessi ad un "federalismo *octroyè*", come se ci si trovasse in Italia nelle condizioni - una guerra, una rivoluzione! - capaci di giustificare

l'ipotesi di un "federalismo *conquistato*", dopo una rottura con la Storia precedente.

La SVIMEZ - nella cui "ragione sociale" è iscritto, attraverso il riferimento all'industrializzazione, lo sviluppo delle regioni "deboli" del Paese - non può non preoccuparsi degli sbocchi dell'attuale dibattito in ordine ai livelli di governo più opportuni per un Paese dimidiato come è l'Italia.

Con la ricerca ora presentata al Paese - una ricerca corposa, che sarebbe utile venisse giudicata non in termini ideologici, come una sorta di manifesto *pro e contro* qualcosa, ma con riferimento alla connessione dei suoi concreti rilievi con la situazione e con gli interessi del Mezzogiorno e dell'Italia - la SVIMEZ fa, in una materia obiettivamente complessa e controversa, ed in un campo in cui i temi sono tecnicamente ed anche politicamente sfaccettati, l'analogo del suo costante e storico impegno a *mettere i numeri accanto ai problemi*; stavolta la SVIMEZ mette a servizio delle scelte - da discutere in sede tecnica prima e politica poi, e su cui è il Parlamento che sarà finalmente chiamato a deliberare, sperabilmente senza pregiudizi *nuovisti* e con grande equilibrio e realismo - la descrizione accurata dei fatti e l'analisi corretta delle principali esperienze che in materia si presentano in un elevato numero di Stati del mondo, esperienze che è sperabile possano insegnarci qualcosa.

Ringrazio la SVIMEZ per l'invito a questo dibattito e gli autori per avermi portato ad una lettura interessante, fresca e piena di dottrina. Un libro controcorrente che, come tutti i libri controcorrente, sfida intellettualmente un mondo di convincimenti consolidati e diffusi. Questo è già un apprezzamento, sia perché diffido delle verità asserite acriticamente, sia perché sento la sfida anche come una sfida nei miei confronti, come imperativo a riflessioni meditate sul tema.

Direi che sono due gli interessi che guidano gli autori nella costruzione di questo libro. In primo luogo, un'esigenza di analisi critica del federalismo che si va costruendo sul piano amministrativo-istituzionale. Gli autori hanno dubbi sia dal punto di vista teorico che della traduzione pratica sulle virtù del federalismo per efficienza e equità. In ogni caso, ci richiamano alla necessità di un dibattito che, *in primis*, miri ad analizzare i criteri con i quali ogni funzione pubblica debba essere gestita per poi stabilire da chi deve essere gestita e come, con quale mandato. Gli autori hanno anche dubbi sulla possibilità che il criterio di sussidiarietà sia un criterio *passerpartout*, appellandosi al quale, risultino sempre distinguibili i livelli di governo ai quali affidare singole funzioni pubbliche. E qui certamente il libro coglie nel segno; si va verso il federalismo (anche se ci si va con un passo molto lento), ma senza aver chiarito le caratteristiche, il disegno, il quadro delle varie responsabilità e le finalità di queste responsabilità

affidate ai vari organi di governo¹ .

L'altro interesse che guida gli autori nella costruzione del libro concerne gli aspetti strettamente fiscali. In quest'ambito, gli autori contestano che il reddito prodotto da ogni comunità (essi usano il termine "Milano" e "Roma") appartenga a "Milano" e a "Roma". Le finalità sono nazionali ed è impensabile che uno Stato non si ponga finalità nazionali; l'obiettivo di restituire "quanto spetta" ai cittadini delle due città è un obiettivo quanto meno dubbio dal punto di vista della comunità nazionale.

E poi in discussione nel libro la forma tecnica attraverso la quale; viene realizzata l'autonomia finanziaria. Se essa è basata su imposte progressive, il rischio che si corre è che la sperequazione delle basi imponibili diventi fonte di ulteriori sperequazioni; lo sforzo fiscale diventa maggiore nelle regioni più povere dove si è costretti ad alzare le aliquote. Ma anche se l'autonomia finanziaria fosse fondata su basi imponibili non progressive, la sproporzione di mezzi fra una zona e un'altra produrrebbe circoli viziosi, visto che maggiori aliquote formali nelle zone più povere consentirebbero ugualmente minori servizi.

Non penso con queste poche battute di aver fatto giustizia delle argomentazioni e delle tesi del libro, ma di aver dato per lo meno delle coordinate generali. Ovviamente, il libro contiene anche analisi, di ottimo pregio, su come il federalismo fiscale è stato disegnato in altre

¹Successivamente a questo intervento è stato approvato da un ramo del Parlamento un disegno costituzionale sull'ordinamento "federale", che colma il vuoto per lo meno sul piano dei principi e delle disposizioni generali.

parti del mondo.

Vorrei qui commentare soprattutto la seconda parte, quella relativa alla distribuzione di risorse e all'azione perequatrice, o meglio, dedicata ad una denuncia delle differenze che possono permanere, anzi essere legittimate, con l'autonomia finanziaria delle Regioni e col mantenimento in esse del gettito prodotto nei confini.

Temo che, alla luce di come è stato disegnato effettivamente il progetto ora (giugno 2000) in discussione al Parlamento (che prevede un ulteriore trasferimento alle Regioni di 40 mila miliardi circa di compartecipazione IVA e altri tributi in sostituzione di altrettanti trasferimenti), il libro, forse concepito un anno o due anni fa, debba subire una qualche revisione. Gli autori sostengono: non ci sono differenze di fatto e concettuali tra finanza decentrata fondata su compartecipazioni invece che su trasferimenti, ma c'è il rischio che le compartecipazioni (che sono comunque trasferimenti peculiari) portino a un reddito sperequato perché sperequato è il gettito regionale di partenza e altrettanto lo sono le basi imponibili.

Non è questo ciò che sta avvenendo con il provvedimento in gestazione alla Camera, che è la traduzione di una delega approvata dal Parlamento l'anno precedente con il Collegato fiscale alla finanziaria.

Vengono soppressi dei trasferimenti ed è altrettanto soppresso il Fondo sanitario nazionale. Il finanziamento della sanità è affidato ora alle risorse che derivano dalla distribuzione della compartecipazione IVA. I fabbisogni sanitari da finanziare in ambito regionale vengono stimati attraverso una funzione-obiettivo di spesa pro capite, uniforme per tutto il territorio nazionale. Ripeto: quota uniforme pro capite di

fabbisogni sanitari chiamata anche "Entrata standardizzata (!?) commisurata ai fabbisogni". Sulla funzione-obiettivo standardizzata vengono operate due correzioni, una, riguardante la popolazione equivalente (in altre parole, si tiene conto della diversa composizione della popolazione per quota di anziani, e per emigrazione sanitaria); l'altra riguardante le dimensioni dei bacini sanitari (si tiene conto dei costi più alti dove le dimensioni sono più piccole e cioè nelle piccole regioni).

Ma, a parte queste correzioni, che non sono correzioni importantissime, la distribuzione delle esigenze da finanziare è prevista su una base egalitaria.

Le risorse aggiuntive (ma non vincolate) disponibili alle Regioni per il finanziamento della sanità vengono dalla compartecipazione IVA. Ma non dobbiamo essere tratti in inganno dal termine, pensando che ciò indichi una forte differenziazione delle disponibilità regionali che va in parallelo con la differenziazione dei consumi privati tra regione e regione. E vero che per stabilire quale debba essere la dotazione aggiuntiva delle risorse regionali si fa riferimento ad una stima iniziale fissata in circa 36 mila miliardi di lire, ma se poi questi 36 mila miliardi vengano dal 25,7% del gettito IVA (come è stabilito) o se fossero venuti dal lotto, o dall'Irpeg o da altre fonti di gettito non sarebbe cambiato un granché perché non c'è nessuna relazione fra il gettito IVA specifico delle Regioni e la distribuzione di questa somma complessiva, nel caso specifico chiamata compartecipazione all'IVA. Tutto va in un calderone. Le Regioni ricevono quanto è stabilito dalle esigenze finanziarie, stimate come ho detto, in modo livellato (non a caso chiamate ente "entrate commisurate al fabbisogno").

Il gettito proprio regionale precedente a questa ulteriore devoluzione di titolarità fiscale di 40 mila miliardi (36+4) era di 73 mila miliardi. La disponibilità autonoma delle Regioni, in questo momento, è quindi arrivata circa a 113 mila miliardi. I 73 mila miliardi di entrate proprie vengono presi e standardizzati sulla base della popolazione; dopodiché la differenza tra disponibilità nazionale delle Regioni e gettito medio pro capite per ogni Regione viene ridotta del 90%. In altre parole, chi ha disponibilità virtuali del 50% superiori alla media, tiene per sé solo il 10% di quel 50%, cioè il 5% e così per chi ha disponibilità virtuali sotto la media. Il che implica che le Regioni non vengano del tutto livellate nelle disponibilità pro capite, ma mantengano un più o un meno rispetto alla media pro capite di entrate proprie. Non è mantenuta, né ceduta l'intera differenza, ma è certamente più vero che si va verso una forma di livellamento che verso una forma di decisa differenziazione. I "dare" e gli "avere" rispetto alla somma virtuale regionale stabilita dalle "compartecipazioni", non implicano veri e propri passaggi di fondi, perché si conguagliano con le "entrate commisurate ai fabbisogni sanitari" derivanti dalla compartecipazione (standardizzata) all'IVA.

Primo punto da sottoporre all'attenzione: tutto quello che abbiamo detto in passato sia sulle compartecipazioni e sulle basi imponibili differenziate, sia sull'Irap che creava squilibri e costringeva le Regioni meridionali ad alzare l'aliquota e ad essere danneggiate nella competizione fiscale, va rivisto.

Il meccanismo prescelto, in realtà, opera in modo diverso. La mia preoccupazione (un vero e proprio punto interrogativo che mi pongo) è semmai opposta: si rischia di non dare sufficienti incentivi

allo sforzo fiscale. La Regione in ritardo, *free raider*, che avesse una tassazione deliberatamente bassa, che, ad esempio non si avvallesse dell'addizionale Irpef o limitasse l'impegno nel recupero di base imponibile, non sarebbe penalizzata più di tanto, perché comunque godrebbe, in supplenza, della tassazione degli altri, che viene ridistribuita. Malgrado non sia da escludere la possibilità che ciò si verifichi, anche se poco realistica, considero la visione che si è affermata corretta, Una visione che all'ingrosso sottoscrivo. Non mi sfugge, però, quale sia il clima nel Paese; so anche quali siano i convincimenti profondi che vanno acquisendo consenso e forza. Mi chiedo, quindi, quanto reggerà? Quanto reggerà, una redistribuzione di questa natura di fronte a un Irap che pro capite dà in Lombardia 5 volte di più di quanto dà in Puglia? Quanto reggerà uno schema che consente alla Puglia, che è al 50% del gettito pro capite rispetto alla media nazionale, di arrivare, con la redistribuzione, al 95%, mentre il cammino inverso è compiuto dalla Lombardia (dal 139% al 103,9%).

Ricordiamoci, tra l'altro, che nella distribuzione del gettito non viene preso a base il gettito potenziale di ciascuna Regione, ma viene preso il gettito effettivo, il che non è certo un incentivo a fare emergere in sede locale le basi imponibili e può provocare un contenzioso non piccolo fra Regione e Regione.

Lo sforzo fiscale in una regione, sia esso lotta all'evasione o allargamento delle basi imponibili, comporta, con il meccanismo disegnato, la possibilità di mantenere a regime per chi lo intraprende grosso modo il 30% di ciò che la Regione riceve in più; tutto il resto viene ridistribuito.

Per far sì che questo schema solidaristico regga c'è bisogno di un

fortissimo Stato centrale, che regoli, che tenga in mano il bandolo della matassa; e c'è bisogno di un sentimento di solidarietà che io vedo indebolirsi. Certo tutto ciò va contemperato con meccanismi di incentivazione allo sforzo fiscale periferico e con un minimo di competizione fiscale.

Quindi, senza mettere in discussione che il deficit pubblico debba comunque essere controllato, che la perequazione debba rimanere obiettivo gestito dallo Stato centrale, che le sorti della sanità e il suo finanziamento debbano rimanere strettamente nella regia dello Stato, e quant'altro, una qualche competizione fra le Regioni deve esserci. Ad esempio, dovrebbe essere stabilito esplicitamente ciò che è implicito nel decreto (almeno così afferma Giarda): che l'aumento di gettito ottenuto con l'aumento delle aliquote, nell'ambito della discrezionalità concessa, non debba essere sottoposto a procedura di perequazione, ma rimanere integralmente alle Regioni che hanno prodotto l'inasprimento fiscale. Inoltre, si potrebbe prevedere un limitato vincolo di destinazione per quei trasferimenti perequativi destinati a colmare carenze di dotazione infrastrutturale, con sanzioni per le Regioni dove la finalità dei trasferimenti non venga realizzata.

L'interrogativo circa la tenuta dello schema non è retorico, e nonostante che lo schema accetti una moderata sperequazione orizzontale - che non penso sarebbe comunque stato condiviso dagli autori del libro - lo schema in questione, non corrisponde ad una visione bipartisan e incontestabilmente maggioritaria nel Paese.

Ho l'impressione che se dopo le prossime elezioni vi dovesse essere un cambio di coloritura politica del Governo, si affermerebbe tutt'altra visione del federalismo.

In quella più estrema, lo Stato rimane come cornice debole; riceverà esso dei trasferimenti (da Regioni titolari dell'entità del gettito prodotto nel loro territorio) per una serie di funzioni che rimangono come funzioni statali. Queste sono delegate dalle Regioni allo Stato centrale. Nella versione ufficiale della Lega tali trasferimenti dalle Regioni, destinati a finanziare le funzioni statali, non devono superare il 10% del loro gettito, per un importo quindi di 200 mila miliardi circa. I trasferimenti allo Stato includono quelli necessari a finanziare un fondo perequativo non superiore all'1 % del Pil (20 mila miliardi circa: fatta la media, circa 2 mila miliardi a Regione in ritardo!). Ritengo che ciò possa costituire una pericolosa destrutturazione dello Stato, purtroppo sostenuta da settori che non sono fuori dal gioco politico.

Nella visione più moderata, permangono compartecipazioni e addizionali, ma per il resto Stato e Regioni sono entità separate, ciascuno con titolarità autonoma della potestà fiscale e la possibilità di stabilire propri tributi. Un federalismo che non esiste in nessuna parte del mondo, dove la competenza regionale in materia dei tributi e di basi imponibili deriva comunque dalla legislazione statale.

Il federalismo italiano è ancora monco, perché manca una decisione sulle competenze che le Regioni dovranno ricevere. Vi saranno a regime trasferimenti di potere in materia di opere pubbliche, di ambiente, di parchi, di urbanistica e via discorrendo e occorrerà stabilire il trasferimento di entrate autonome per finanziarli e di personale. Come il gettito sarà attribuito? Questo è ancora un grande punto interrogativo. Peccato che lo spazio a disposizione mi consenta di discutere soltanto una parte del libro perché l'altra parte, dedicata

alla devoluzione di competenze, alle finalità e ruolo dello Stato centrale è forse la più stimolante, e graffiante. Il governo in varie materie portato vicino ai cittadini provoca maggiore efficienza? Una domanda che io ritengo legittima e che quindi legittimamente viene posta nel libro. Per discuterla, tuttavia, ci vorrebbe ben altro spazio.

Rimanendo sul piano fiscale voglio sollevare ancora due punti sulle tesi del libro. Esso ci fa rilevare che si parla tanto di federalismo quando, invece, la normativa recente tende a ridurre l'autonomia degli enti locali. Il patto di stabilità porta a tale risultato perché costringe gli enti locali a ridurre sia l'indebitamento come stock, sia il fabbisogno finanziario per spese correnti, danneggiando proprio le Regioni meridionali compresse nella spesa e nelle decisioni, visto che nel computo del fabbisogno non si conteggiano i trasferimenti e nel computo delle uscite non si conteggiano gli interessi. In teoria l'argomento ha un fondo di verità; ho, però, l'impressione che gli autori abbiano preso il patto di stabilità interno un po' troppo sul serio, perché esso non prevede sanzioni per chi non lo rispetti. Basta riferirsi alle polemiche di questi giorni, circa la variazione effettiva della spesa sanitaria e l'andamento delle spese correnti degli enti locali. Metà delle Regioni non ha neppure trasmesso i prospetti (e molte di quelle che li hanno inviati lo hanno fatto in modo incompleto). Guardiamo le cifre: il fabbisogno del 1998 era di 105 mila miliardi e sembra che per il 1999 abbia già raggiunto 109 mila miliardi. Era previsto comunque che aumentasse, ma nello stesso tempo era previsto che i Comuni avrebbero dovuto fare lo sforzo di ridurre dell'1 % la spesa corrente. Facendo somme e sottrazioni, avremmo dovuto avere circa 107 mila miliardi: vi sono quasi 2 mila miliardi in più di spesa. Al di là delle

esortazioni, quali poteri effettivi ha il governo per intervenire su questo?

Ultimissimo punto. La tesi del libro è antifederalista; gli autori sono contrari allo spostamento (per lo meno, molto esteso e molto rapido) delle responsabilità verso il potere locale. Essi, però, non considerano una finalità ulteriore, non detta, di questo spostamento di competenze: esso è perseguito non soltanto per ragioni di efficienza, di avvicinamento delle decisioni ai cittadini, o per dare soddisfazione a un sentire diffuso tra i cittadini.

L'ordinamento federale tedesco è molto studiato e la sua architettura fiscale e istituzionale è un modello di riferimento; c'è però un'altra componente che forse andrebbe aggiunta alle caratteristiche che delineano quel modello. Politiche di intervento e di aiuto all'attività produttiva vengono attuate attraverso le Regioni. Se non ci fossero altri motivi ci sarebbe un motivo strumentale per introdurre, se non unità federali, unità amministrative dotate di ampia autonomia fiscale intermedie fra lo Stato e i cittadini. Esso è nel fatto che queste unità sono molto più libere nella politica di promozione dello sviluppo di quanto lo sia il governo nazionale. La Comunità europea interviene e valuta qualsiasi progetto di intervento nel Mezzogiorno, per esempio dagli sgravi contributivi ai patti di sviluppo, ed ha su di essi la parola finale. Ma quanti provvedimenti consimili attua la Germania passando attraverso i Lander? Noi dobbiamo riacquistare anche una maggiore libertà di azione; quello che può fare il governo nazionale è un conto, quello che possono fare le Regioni è un altro.

Intervento di Daniele Franco

Il volume *Teoria e fatti del federalismo fiscale* di Domenicantonio Fausto e Federico Pica costituisce uno strumento di grande utilità per tutti coloro che in Italia intendono approfondire il tema del decentramento delle funzioni di spesa e di prelievo tributario. I vari saggi inclusi nel libro offrono una rassegna esaustiva delle indicazioni che la teoria economica e le esperienze degli altri paesi possono offrire al dibattito in corso in Italia. Essi permettono inoltre di precisare i termini di un dibattito che appare spesso confuso e poco attento alle implicazioni economiche delle soluzioni prospettate.

La lettura del volume rende evidente che in questa materia le considerazioni di natura economica e quelle di natura più prettamente politica sono difficilmente separabili. La distribuzione delle funzioni e dei poteri tra i diversi livelli di governo dipende prevalentemente da valutazioni di carattere politico. Le indicazioni che possono essere tratte dagli studi economici sono rilevanti, ma non sono, in concreto, quelle più importanti.

Gli economisti possono, tuttavia, offrire indicazioni sulle implicazioni degli obiettivi e delle soluzioni che vengono prospettati nel dibattito politico e sulla compatibilità fra i diversi obiettivi e le diverse soluzioni. Questo ruolo è svolto molto efficacemente dal volume di Fausto e Pica. Gli autori mettono chiaramente in luce, per esempio, che l'obiettivo dell'uniformità del livello dei servizi e dei

trasferimenti pubblici nel Paese e quello del decentramento della responsabilità non sono pienamente compatibili. È necessario scegliere in quali settori vadano garantiti i medesimi servizi a tutti i cittadini e in quali altri si possano accettare differenze, più o meno ampie, in relazione alla zona di residenza.

Fausto e Pica procedono per mantenere ampia l'area in cui i medesimi servizi sono garantiti a tutti i cittadini italiani. Essi chiedono, implicitamente, a coloro che hanno opinioni diverse di indicare in quali settori dell'intervento pubblico siano ammissibili o anche auspicabili differenze nel livello dei servizi forniti. Va, al riguardo, rilevato, ma questo è un punto che gli autori non approfondiscono, che le differenze nella quantità e nella qualità dei servizi forniti potrebbero essere attenuate se si introducessero differenziazioni regionali nel costo del lavoro. Anche questa soluzione non sarebbe, ovviamente, esente da problemi.

I capitoli che riguardano le esperienze di decentramento in nove Paesi stranieri forniscono molteplici stimoli e riflessioni che possono essere utili per il dibattito italiano.

Il capitolo sulla Germania illustra il caso di un sistema federale che ha funzionato bene per vari decenni, in cui i compiti di ciascun livello di governo sono definiti chiaramente e vi è una forte collaborazione tra il governo federale e i governi regionali e tra questi ultimi medesimi. Il sistema tributario è uniforme nell'intero paese, i diversi livelli governativi sono compartecipi del gettito dei tributi e vi sono meccanismi di perequazione verticale e orizzontale.

Questo sistema ha subito forti tensioni negli anni '90. Le tensioni sono connesse con l'integrazione nella Repubblica Federale

delle regioni dell'Est, che hanno livelli di reddito notevolmente inferiori. In questa fase le Regioni occidentali sollevano obiezioni circa il mantenimento dei meccanismi di perequazione orizzontale; esse chiedono una maggiore autonomia e una riduzione del ruolo perequativo svolto dal governo federale. In particolare, come si nota nel volume citato, nella ripartizione della quota del gettito dell'imposta sul valore aggiunto spettante alle Regioni si creano due fondi, uno per quelle dell'Ovest e uno per quelle dell'Est. Sarebbe come se il fondo perequativo recentemente introdotto in Italia fosse sostituito da due fondi: uno per il Centro-Nord e l'altro per il Mezzogiorno.

Il caso tedesco mette in luce la difficoltà di conciliare la garanzia di servizi uniformi nel Paese con il decentramento delle funzioni. Le soluzioni adottate in un Paese omogeneo possono non risultare efficaci, o politicamente sostenibili, in un Paese con profonde differenziazioni, soprattutto se gli squilibri persistono a lungo.

Un altro Paese che offre indicazioni interessanti per l'Italia è il Belgio. Il caso belga è reso complesso dalla presenza di tre regioni (Fiandre, Vallonia e Bruxelles) e di tre comunità linguistiche. Esso evidenzia, innanzitutto, i costi in termini di accumulo di debito pubblico derivanti dall'incapacità di dare soluzioni ai contrasti regionali. Mostra inoltre, nel periodo più recente, che un processo di decentramento può essere attuato anche in una fase di consolidamento della finanza pubblica, sempre che il governo centrale e quelli regionali siano convinti della necessità di accordarsi e di rispettare alcune regole comuni.

Il Belgio realizza da vari anni ampi avanzi primari e riduce sistematicamente il debito pubblico. In tale processo è stato importante il ruolo svolto dal *Consiglio Superiore delle Finanze* che è un organo consultivo che formula raccomandazioni sui saldi di bilancio che i vari enti dovrebbero conseguire. Nel Consiglio si sviluppa la concertazione tra i diversi livelli di governo e le comunità linguistiche. Sebbene non abbia poteri effettivi, esso di fatto determina gli obiettivi per i saldi di bilancio di tali organismi.

Un altro aspetto interessante che emerge dalla lettura del capitolo riguardante il Belgio è quello dell'accentramento-decentramento della sicurezza sociale. L'esistenza di un sistema centralizzato di sicurezza sociale comporta una redistribuzione di risorse dalle Fiandre in favore della Vallonia. In questa situazione le prime chiedono la regionalizzazione delle politiche sociali, in particolare chiedono un maggiore decentramento della politica sanitaria. La gestione delle politiche sociali è pertanto diventata il punto di frizione nell'ambito del dibattito sul decentramento.

Quali indicazioni si possono trarre da questa esperienza per l'Italia? Va innanzi tutto rilevato che il rafforzamento del criterio contributivo nel sistema pensionistico, riducendo le forme di redistribuzione tra individui e, indirettamente, tra regioni può ridurre le tensioni interregionali.

Il comparto più critico, nel caso italiano, è probabilmente quello sanitario, dove a livelli di spesa pro capite abbastanza uniformi nelle varie Regioni si contrappongono entrate proprie molto differenti. In questo comparto dovranno probabilmente essere operate le scelte più difficili: nel senso del mantenimento dello *status quo*, come gli

autori del volume suggeriscono, o alternativamente della differenziazione dei servizi.

In prospettiva, problemi rilevanti potrebbero incontrarsi anche nel settore assistenziale. Il nostro sistema di sicurezza sociale è stato a lungo criticato per il fatto di concentrare le risorse in favore del sostegno degli anziani, dei pensionati, mentre limitata è la spesa per i disoccupati, i poveri, i cittadini con carichi familiari. Le radici di questo modello di sicurezza sociale sono varie, vi ha influito certamente anche la preoccupazione che, se si introducessero forme di welfare di tipo centro-europeo in una situazione di elevata disoccupazione e di ampia diffusione del lavoro irregolare, i livelli di spesa sarebbero molto elevati. Il dibattito sul federalismo ripropone la questione in termini in parte nuovi.

Qualora, sulla base delle indicazioni della *Commissione Onofrio* ci si muovesse verso una forma di garanzia nazionale del reddito minimo, gli attuali livelli di spesa crescerebbero fortemente. Inoltre, in presenza di prestazioni uniformi a livello nazionale, l'entità della spesa sarebbe molto diversa nelle varie Regioni. Ciò potrebbe determinare tensioni di carattere politico. Un decentramento delle funzioni assistenziali, cui non si associasse un incremento dei trasferimenti verso le regioni meno sviluppate, comporterebbe probabilmente una forte differenziazione dei livelli di reddito garantiti ai cittadini delle varie aree. Di fatto, il modello italiano di welfare verrebbe riformato solo nelle regioni del Centro-Nord.

Fausto e Pica esprimono forti perplessità nei confronti del federalismo. Essi rilevano che "il federalismo non è il toccasana dei

mali italiani" e che, invece, "Il vero problema è il riassetto dello Stato."

L'opinione che il decentramento non sia il toccasana di ogni male italiano è largamente condivisibile. Ciò non implica tuttavia che un grado di decentramento più accentuato di quello attuale sia necessariamente privo di benefici o addirittura dannoso. Il problema fondamentale è quello delle modalità con cui il decentramento viene attuato. Preme qui rilevare che è essenziale che il decentramento si accompagni all'introduzione di regole di bilancio chiare e stringenti. Nel volume, questo aspetto non riceve probabilmente l'attenzione che merita.

Gli Autori non considerano la possibilità che il processo di decentramento in corso in Italia possa essere di ostacolo al consolidamento dei conti pubblici e possa compromettere i risultati ottenuti negli anni '90 in termini di riduzione del disavanzo e del debito pubblico. Nei decenni precedenti anche l'esistenza di meccanismi che non incentivavano la finanza decentrata a contenere la spesa e i disavanzi aveva contribuito all'accumulo di debito. Questo problema non appare pienamente superato. Nel settore sanitario, da vari anni, le Regioni dovrebbero far fronte con risorse proprie ad eventuali spese in eccesso a quelle previste. In realtà, i governi centrali si fanno carico a posteriori dei debiti e non riescono a imporre un vincolo di bilancio rigido. La limitatezza delle basi imponibili attribuite alle Regioni contribuisce ovviamente a rendere difficoltosa l'attuazione di tale vincolo.

Nel mese di maggio un esponente del Governo rilevava sul *Sole-24 Ore* le difficoltà che il Ministero del Tesoro incontra nel

controllare se le indicazioni del *Patto di stabilità interno* sono rispettate. Si notava che varie Regioni non inviavano i prospetti informativi richiesti. Si tratta di una situazione paradossale, in cui il governo centrale fornisce all'Unione europea le indicazioni richieste nell'ambito della *Procedura dei disavanzi eccessivi*, ma in cui esso stesso non riesce a ottenere informazioni analoghe da quelli decentrati.

La questione delle regole di bilancio per le Regioni e gli altri enti decentrati costituisce uno degli aspetti più problematici del dibattito sul decentramento in Italia. Il problema è accentuato dalle regole europee in materia di conti pubblici.

Il disavanzo e il debito cui fa riferimento il *Pano di stabilità e crescita* sono quelli delle Amministrazioni pubbliche. Essi includono, quindi, anche la finanza decentrata. Tuttavia, è il governo centrale a rispondere del rispetto delle regole e a sopportare gli eventuali oneri connessi con la loro violazione. Vi è quindi un'asimmetria tra le responsabilità degli enti decentrati e quelle del governo centrale. I governi locali possono essere incentivati in questa situazione a comportarsi da *free-riders*, registrando disavanzi nella convinzione che sarà poi il governo centrale ad evitare problemi.

Più in generale, in tutti i paesi dell'Unione europea c'è un potenziale conflitto tra i vincoli posti alla finanza pubblica nazionale e la flessibilità concessa agli enti decentrati. Il *Patto di stabilità interno* costituisce una prima risposta a questo problema. Il Patto muove nella direzione di responsabilizzare gli enti decentrati, ma presenta alcuni problemi di rilievo. Per esempio, esso prevede sanzioni solo se l'Italia subisce sanzioni a livello europeo, nell'ambito della *Procedura sui disavanzi eccessivi*. La mancanza di sanzioni per gli enti che non

ottemperano alle indicazioni del *Patto di stabilità interno* nel caso l'Italia non sia punita, può ridurre i margini di bilancio con cui il Paese affronta le recessioni. Ciò può impedire l'attuazione di politiche anticicliche e ridurre i margini per gli stabilizzatori automatici, può anche rendere necessaria l'attuazione di politiche pro-cicliche volte ad evitare sanzioni o effetti negativi sui tassi del debito pubblico.

La mancanza di sanzioni, quando l'Italia non sia sanzionata a livello europeo, può anche ridurre la credibilità delle stesse sanzioni previste dal *Patto di stabilità interno* nel caso in cui l'Italia sia sanzionata a livello europeo. Infatti, non appare credibile chiedere agli enti decentrati che hanno sconfinato somme estremamente ingenti, corrispondenti all'entità delle penali che ci verrebbero imposte a livello europeo.

Qualsiasi siano le soluzioni adottate per la ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, il vincolo di bilancio dovrebbe essere rigido e predefinito *ex ante*.

Un altro aspetto critico del *Patto di stabilità interno* riguarda il fatto che esso non affronta uno degli aspetti cruciali del *Patto di stabilità e crescita*, cioè gli effetti del ciclo economico sui saldi pubblici. Questo aspetto è particolarmente importante in una situazione in cui le entrate degli enti decentrati sono significativamente influenzate dal ciclo. Il *Patto di stabilità e crescita* prevede esplicite eccezioni alla regola del 3% nel caso di recessioni gravi e chiede, implicitamente, ai governi nazionali di gestire la propria politica di bilancio avendo a riferimento il saldo di bilancio corretto per il ciclo. Questa indicazione è stata chiarita nell'interpretazione che l'Eco fin ha dato del Patto.

Questo aspetto è assolutamente trascurato dal *Patto di stabilità interno*. Supponiamo di avere due Regioni, una in fase fortemente espansiva, l'altra in fase recessiva. Supponiamo inoltre che il saldo di bilancio di entrambe le Regioni resti costante nell'arco di un biennio. In linea di principio, nell'ambito del *Patto di stabilità interno* sarebbe stato opportuno "punire" la Regione in fase espansiva perché non ha migliorato i suoi conti e non punire l'altra Regione perché non ha peggiorato i suoi conti nonostante la recessione. Di tutta questa problematica nel *Patto di stabilità interno* non c'è menzione né al livello del singolo ente né a quello aggregato.

Il Patto presenta vari altri aspetti problematici. Esso costituisce un punto di partenza per raccordare la finanza pubblica italiana alle regole di bilancio europeo, ma è assolutamente necessario che esso sia potenziato e precisato.

Il volume di Fausto e Pica può contribuire validamente ad affrontare questo problema: le modalità con cui il *Patto di stabilità interno* può essere perfezionato vanno valutate alla luce dell'esperienza degli altri Paesi e delle indicazioni che la teoria economica può offrire.

Intervento di Antonio Marzano

E' in corso da anni ormai in Italia il dibattito sul federalismo, e un merito di questo libro è di alimentare tale dibattito. Non mi trovo interamente d'accordo con alcune delle tesi esposte nel volume, ma è comunque interessante sentire una voce critica nei confronti del federalismo. Forse il titolo del libro, più che *Teoria e fatti del federalismo fiscale* avrebbe potuto intitolarsi *Un'analisi critica del federalismo*. Non ho infatti trovato nel libro saggi a favore del federalismo, però vi ho invece trovato una propensione favorevole all'introduzione di riforme. Un libro simile è quindi il benvenuto, perché stimola la riflessione.

Vorrei innanzitutto ricordare quali sono gli argomenti a favore del federalismo. Ciò serve in parte a rispondere alla domanda giustamente posta dagli autori sulla definizione dei termini: se ricordiamo quali sono gli argomenti a favore del federalismo, se ne dedurrà logicamente di quale federalismo stiamo trattando.

Primo, si tratta di un federalismo che dovrebbe riuscire ad acquisire i vantaggi legati agli istituti decentrati, che hanno una migliore conoscenza della struttura delle preferenze e dei bisogni delle popolazioni locali rispetto al governo centrale. In *secondo* luogo, vi è una maggiore possibilità di controllo da parte dei contribuenti sulla gestione delle risorse operata dagli istituti federali (o decentrati, autonomi, devoluti). Pago, vedo, voto, mentre con lo Stato centrale

pago e voto, ma quasi sempre non vedo. In altre parole, migliora il rapporto tra elettori e autorità. In *terzo* luogo, oggi lo Stato non riesce a controllare la qualità dei servizi, non riesce cioè a controllare come i servizi vengono forniti alla collettività nazionale nei vari punti del sistema. *Quarto* punto: si può aprire una concorrenza tra gli istituti federali, e in economia la concorrenza è lo strumento migliore per conseguire una maggiore efficienza. Un *quinto* vantaggio è che con il federalismo vi sono meno diseconomie di scala, che lo Stato centrale invece subisce. Un *sesto* punto, che per me sta acquisendo sempre maggiore importanza, riguarda in particolare il Mezzogiorno. Di fronte a politiche monetarie ed economiche uniche, che vengono pensate, forgiate e decise su una scala di tipo mitteleuropeo, vi sono vantaggi che vengono tratti soprattutto dalle parti del territorio nazionale più affini al Centro-Nord d'Europa. Viceversa, vi sono svantaggi tipici delle parti del territorio nazionale meno simili, dal punto di vista della struttura produttiva, all'Europa settentrionale. Un certo grado di autonomia potrebbe permettere alle regioni meridionali di ammortizzare i contraccolpi negativi derivanti da politiche più adatte a strutture produttive diverse da quelle meridionali. Un *settimo* aspetto discende dai fenomeni di crisi di identità, locale e nazionale, che possono derivare dalla globalizzazione (fenomeno che considero comunque positivo). Il federalismo, dicono i suoi sostenitori, rinsalda i valori culturali tipici di determinate parti del territorio. Può essere quindi una risposta a quelle crisi di identità politico-culturali che sono sotto gli occhi di tutti e che rappresentano l'effetto negativo della globalizzazione. *Ottavo* punto: le politiche economiche nazionali vengono decise oggi in sede di concertazione, in cui gli interessi delle

regioni più deboli non sempre hanno una rappresentanza adeguata rispetto a quella degli interessi delle regioni più forti. Quindi, una concertazione decentrata sarebbe sicuramente più rappresentativa degli interessi delle imprese, dei lavoratori e dei mercati appartenenti a un particolare territorio federale. *Nono* punto: ho confrontato le *performances* delle economie di Stati a struttura federale con quelle di Stati non federali. Nel periodo 1970-1999 i Paesi a struttura federale risultano avere meno inflazione e meno disoccupazione. L'Olanda è il Paese non federale che più si avvicina ai risultati degli Stati federali, probabilmente perché si tratta di un Paese piccolo, in cui le diseconomie di scala sono minori. Ma in generale, i dati statistici ci dicono che nel periodo 1970 - 1999 i risultati dei Paesi organizzati federalmente sono migliori sotto il profilo dell'inflazione e della disoccupazione. Un *ultimo* aspetto positivo è il principio di sussidiarietà, che comprende anche aspetti che ho appena trattato.

Vi sono poi gli argomenti *contrari* al federalismo, e li troviamo quasi tutti in questo testo. Certo, non si possono muovere agli autori del volume le critiche che alcuni avversari del federalismo meriterebbero. Non intendendo rivolgermi agli autori del libro, voglio ricordare che spesso gli avversari del federalismo si annidano soprattutto in quei partiti che hanno un certo interesse all'uso centrale delle risorse pubbliche. Mi riferisco soprattutto a quei partiti che sanno che non avrebbero una rappresentanza politica adeguata in certe parti del Paese e che quindi perderebbero potere in caso di federalismo. Chiusa la parentesi, che, ripeto, non riguarda in alcun modo gli autori del libro, vorrei esaminare le critiche al federalismo contenute nel volume.

L'argomento secondo cui, con il federalismo, si rischia di perdere il valore della Nazione mi sembra piuttosto debole. Gli Stati Uniti sono uno Stato federale e so, per esperienza diretta, che valore abbia la bandiera per gli americani. Inoltre, non mi sembra che lo Stato centrale italiano abbia mai difeso e tutelato granché il valore della Nazione. Altri valori, per esempio quelli che animano gli obiettori di coscienza, sono stati invece più tutelati dallo Stato, beninteso legittimamente. Temo che il valore della nazione si perda soprattutto quando lo Stato è inefficiente. Non penso quindi che il problema del valore ideale della Nazione riguardi più di tanto il federalismo. In secondo luogo, i critici del federalismo sostengono che vi sia in esso un'insofferenza generalizzata verso le politiche della redistribuzione. L'attuazione del federalismo comporterebbe quindi un aumento del tasso di insofferenza riguardo alle politiche della solidarietà territoriale della redistribuzione. Questo è possibile, ma non mi pare un connotato inevitabile del federalismo; nello stesso libro si legge che vi sono Paesi più favorevoli alla redistribuzione, come Canada, Australia o Spagna, e altri meno, come la Svizzera, gli Stati Uniti o il Belgio. Dunque, non è il federalismo di per sé a incoraggiare la redistribuzione, esistono bensì diverse attitudini verso il problema redistributivo. Il problema non sta nel federalismo, ma nel modo in cui lo si realizza. Non credo inoltre che vi sia, nel nostro Paese, una diffusa avversione alla politica della solidarietà e della redistribuzione: basti pensare che per la missione Arcobaleno in Albania i fondi raccolti dai privati sono stati pari a 140 miliardi, a fronte di un impegno pubblico di 105 miliardi. Credo che vi sia piuttosto insofferenza verso le politiche di assistenzialismo, cioè per quelle

politiche che non assicurano uno sviluppo autonomo delle zone interessate all'intervento. L'assistenzialismo significa redistribuzione fine a se stessa, cioè il risanamento delle perdite piuttosto che la ricostituzione del profitto, che non viene visto favorevolmente in questo Paese. Ma occorre distinguere l'assistenzialismo dalla politica di redistribuzione e di solidarietà. E opportuno non confondere le due cose, tra loro assai diverse.

Un terzo argomento sostiene che con il federalismo non si riconoscerebbero eguali diritti di cittadinanza. Ma forse oggi vengono invece riconosciuti? Il Pil pro capite del Sud rappresenta il 50% di quello nazionale, dopo essere stato al 60% negli anni passati. Vi sono già regioni speciali e regioni ordinarie, ma non mi pare che questo argomento sia stato rivolto anche con riferimento a questa distinzione. Vi sono sette milioni e mezzo di poveri in questo Paese: due Albanie. Hanno eguali diritti di cittadinanza? Il problema non è il federalismo, sono le politiche economiche, che si fanno con o senza il federalismo. Senza federalismo, in Italia si sono seguite politiche economiche che non hanno certo garantito l'eguaglianza dei diritti di cittadinanza. Guardiamo i fatti, non attribuiamo tutto alle formule istituzionali. In questo senso, credo che sia corretta la critica al patto di stabilità, che visibilmente non regge: basti vedere lo stato di indebitamento delle varie Regioni. Quanto alla sanità, lo scarto che si registra fra regioni rappresenta lo scarto tra la spesa effettiva e il fabbisogno previsto dal governo. Questo fabbisogno potrebbe essere stato sottostimato sistematicamente, in modo da poter dare la colpa alle Regioni. Se fosse il governo a non essere realistico nella previsione del fabbisogno? La storia non si fa con i "se", ma se lo Stato italiano

avesse avuto natura federale dall'inizio, chi sa come sarebbero andate le cose? Forse le opportunità di partenza del Mezzogiorno non erano poi da buttare via, e si sarebbero potute sviluppare meglio.

Quarto argomento: le Regioni non hanno dato buona prova in materia finanziaria, per cui non è detto che con le organizzazioni federali le cose miglioreranno. Le Regioni sono però una cosa diversa rispetto agli istituti federali che si vuole realizzare, perché esse hanno avuto facoltà di realizzare una politica della spesa, e quindi di ottenere i consensi derivanti da tale politica, senza essere in questo controbilanciate dalla responsabilità di imporre tasse. Quando il consenso derivante dalla spesa venisse bilanciato dal prelievo fiscale, avremmo una situazione probabilmente più equilibrata.

Quinto argomento: per avere equilibri finanziari, bisogna porre delle limitazioni, ma se si pongono "paletti" del genere, si vanifica il federalismo. Ebbene, molti Stati federali degli Stati Uniti sono comunque sottoposti al vincolo di bilancio, per cui l'argomento non mi sembra pertinente.

Sesto punto contro il federalismo: non è vero che i cittadini controllino più efficacemente. E però probabile che, avendo i cittadini direttamente sotto gli occhi ciò che sta facendo il governo locale, vi siano osservatori, giornalisti o tecnici, che si specializzano nel controllo delle azioni governative e informino i cittadini dell'accaduto. Non escluderei che si possa esercitare un maggiore controllo su un governo locale che su un governo centrale distante e lontano. Si possono forse realizzare minori economie di scala rispetto a un governo centrale, ma anche minori diseconomie di scala.

Viene anche sostenuto che sarebbe più difficile l'informazione: un cittadino che passasse da un'entità federale all'altra dovrebbe informarsi sulle diversità tra il regime normativo del territorio da cui proviene e quello del territorio in cui si reca. E se domani questi istituti federali attuassero un'ampia *deregulation*? Inoltre, vi sembra che oggi vi sia una buona informazione sul sistema normativo? Con lo Stato centrale abbiamo 160 mila leggi, leggine, regolamenti.

Si dice anche che, con il federalismo, vi sarebbe meno selezione nella scelta della burocrazia. Ma perché gli istituti federali dovrebbero scegliere, per la loro amministrazione, solo cittadini locali? Non è assolutamente detto. Nono argomento: i gruppi di pressione locali avrebbero più possibilità di influenzare i governi locali. Ma è un difetto o un vantaggio? È meglio una politica di concertazione nazionale o una locale, dove, per esempio, anche le piccole imprese potrebbero esercitare la loro influenza sulle scelte del governo locale? Non credo che ciò costituirebbe necessariamente un difetto. Può darsi che sia anzi un vantaggio, nel senso che le politiche economiche attuate localmente potrebbero risentire maggiormente delle esigenze manifestate dai gruppi di pressione locali, che a livello nazionale magari non trovano udienza.

Un decimo punto, sul quale convengo, è la necessità di definire con maggiore consapevolezza i termini del dibattito, senza scadere negli slogan, e il pregio maggiore di questo libro consiste proprio in questo. Gli autori richiamano giustamente l'attenzione anche sul processo di consenso. Secondo le rilevazioni citate nel volume, sette italiani su dieci si fidano oggi più delle Regioni che dello Stato. Significa che lo Stato centrale gode di scarsa fiducia e che le Regioni

attirano invece più fiducia, nonostante i loro difetti che ben conosciamo, che potrebbero comunque essere superati da un diverso equilibrio di responsabilità.

Vi è un undicesimo argomento, che mi pare, sul piano del metodo, il più efficace. Bisognerebbe confrontare, cioè, uno Stato centrale ideale, o comunque efficiente, con uno Stato federale a sua volta efficiente. Bisogna ciò nonostante partire dalla consapevolezza che questo Stato centrale è costoso, inefficiente e ingiusto. Solo il 50% dei 450 mila miliardi che costa lo Stato sociale italiano serve ad aiutare i poveri. E vessatorio, nel senso che la pressione fiscale altissima che abbiamo raggiunto non è giustificata dal principio del beneficio, cioè dal contraccambio di servizi adeguati. Di fronte a un simile Stato centrale, mi stupisco dell'affermazione contenuta a pagina 125, in cui si dice che "solo gli Stati centrali possono perseguire l'efficienza". E giusto confrontare uno Stato centrale ideale con uno Stato federale ideale, ma avendo in mente lo Stato centrale che ci ritroviamo oggi, una frase simile mi sembra difficile da accettare. I federalisti dicono che lo Stato centrale finisce per rappresentare il prodotto di meccanismi degenerativi. Quindi, se seguiamo questo filone di pensiero, non si tratta di uno Stato centrale che si trova occasionalmente inefficiente e ingiusto, bensì del fatto che gli Stati centrali sono esposti a meccanismi degenerativi. Si potrebbe certo obiettare che vi sono Stati centrali ben più efficienti di quello italiano. Sì, ma perché? Vorrei rifiutare la spiegazione antropomorfica, secondo cui lo Stato è lo specchio degli italiani. Una simile tesi è oltre tutto insultante. Credo che lo Stato centrale italiano sia quello che è non per una ragione antropomorfica, ma per dati oggettivi, e cioè per

la sua struttura politica, la struttura economica e la struttura geografica. Anche se partiamo da un'idea astratta di Stato centrale, alla verifica dei fatti bisogna soffermarsi sulle ragioni che hanno ridotto lo Stato italiano in questo modo. Pensate che sarebbe caduto il comunismo se, anziché insistere sui suoi limiti reali di impoverimento generale e di negazione dei diritti politici, si fosse spostato il discorso su un "comunismo ideale"? In questo caso, ci sarebbe sempre stata una configurazione ideale a cui rinviare. Bisogna fare invece i conti con la realtà.

Stiamo cercando di sperimentare, con le inevitabili tensioni e polemiche che accompagnano ogni cambiamento di organizzazione istituzionale, una formula diversa. Questa formula non andrà a danno della solidarietà, comporterà una maggiore efficienza e, secondo me, i meridionalisti rischiano grosso se ne fanno una questione di contrapposizione. I meridionalisti si dovrebbero battere per l'attuazione delle politiche reali, quale che sia l'organizzazione istituzionale dello Stato, sempre confrontando costi e benefici, vantaggi e svantaggi. Forse Cristoforo Colombo non sarebbe partito se gli avessero prospettato solo gli svantaggi del suo viaggio, i rischi a cui andava incontro. Invece, Colombo è partito e ha scoperto l'America, anche se si è persa per strada una goletta. Questo è il momento di sperimentare nuove formule: non si deve aver paura del futuro.

Intervento di Francesco Forte

Qui alla SVIMEZ sento un certo odore di casa, perché mi ricorda Pasquale Saraceno e il piano Vanoni. Noto subito che, di questa tavola rotonda, sono l'unico del Nord, anzi di una parte dell'estremo Nord della Lombardia. Quindi, vorrei parlare innanzitutto della questione se il sentimento del Nord federalista sia antinazionale. Vorrei osservare che nelle nostre zone quelle che vengono considerate secessioniste non vi è affatto un sentimento antinazionale ma un profondo, radicato sentimento nazionale, che corrisponde ed ha le sue radici in una tradizione patriottica radicata.

Ricordo che Ezio Vanoni, nel suo ultimo discorso al Senato (Vanoni è una figura che l'amico Novacco conosce bene), disse che il numero delle croci dei caduti nei cimiteri riguardanti le due grandi guerre nei paesi della Valtellina ma in tutte le montagne del Nord, è impressionante. Aggiungo che lo è anche quello dei partigiani e si potrebbe ricordare da dove partivano i garibaldini: da Bergamo, da Brescia, da Sondrio, da Pavia. Ho citato la Lombardia ma forse che il sentimento nazionale è meno forte nel Piemonte solo perché è una regione federalista? Quanto alla compatibilità fra federalismo e idea nazionale qui sono stati ricordati gli Stati Uniti, ma a me piace ricordare quasi per paradosso e per sfida la Germania, l'Austria, la Svizzera, tre Stati federali il cui nazionalismo è addirittura a livelli esasperati.

Per l'Italia, mi limito a ricordare, - perché ho visto citato se non vagamente e di sfuggita, solo uno di questi autori - il pensiero di Cattaneo e di Mazzini. Il federalismo mazziniano è forse antinazionale? Oppure abbiamo espulso, proprio qui alla SVIMEZ, l'idea che il federalismo sia fra le basi del risorgimento nazionale nella storia vera delle regioni italiane, non in quella che il Mezzogiorno ha vissuto come occupazione del Regno Sabauda.

Mi sembra che sia importante dare un riequilibrio alle concezioni di cui qui si discute, dal punto di vista storico. Ora, dopo avere fatto questa irruzione nei luoghi comuni, vorrei farne un'altra che disturba certamente alcuni miei amici e colleghi.

Ed è che ritengo esatta e pertinente, sia storicamente che empiricamente oggi, una osservazione in un saggio di Petroni qui non abbastanza citato che, a sua volta, cita Von Mises; il quale spiega che negli Stati Uniti il centralismo federale si è sviluppato in modo anomalo con il dirigismo e che vi è invece uno stretto rapporto tra il federalismo e i principi di economia di mercato, diciamo, liberaleggianti. Credo che questo sia percepito da molti dirigisti antifederalisti. In realtà vi è questa connessione che disturba non l'unità nazionale ma lo statalismo. E vorrei anche aggiungerne un'altra, che ci riguarda al di sopra dell'Italia; questa osservazione vale anche a livello europeo. Non si è capito da molti che il Trattato di Maastricht con la sua costruzione monetaria ci ha imposto delle regole di economia liberale.

Io potrei non essere a favore dell'economia liberale. Dico però che chi è a favore dell'unione monetaria o meglio del Trattato di Maastricht in questa fase ulteriore di quasi federalismo europeo non

può non constatare che questo implica una deregolazione, una concorrenza, una idea generale di libero mercato. E se è vero ciò, il sistema di cui parlerò, di tipo autenticamente federalista, è di questa natura. Ciò nasce storicamente, non a caso, dal fatto che nell'Unione europea per esserci dignitosamente, per competere alla pari, bisogna avere delle strutture di economia dinamica, flessibile, di mercato. Quindi si deve ridurre la dimensione del dirigismo. Dunque, anche se coloro che propugnano tesi federaliste di stampo anti dirigista nelle regioni come il Veneto e la Lombardia, il Piemonte, la Liguria e anche l'Emilia, ecc., non hanno chiara questa connessione teorica; però di fatto è così. E l'accelerazione di queste tendenze dipende dall'inserzione dell'Italia nella moneta unica europea. Non è un caso.

Fatte queste premesse, credo che sia corretto calibrare il resto del mio intervento dal punto di vista specifico del Mezzogiorno: può giovare o nuocere il federalismo al Mezzogiorno? Perché questo è, in fondo, l'argomento del libro che qui discutiamo. Ma quale federalismo? Ecco, il libro stesso contiene i germi della risposta con qualche contraddittorietà sia nei saggi di Pica e Fausto sia nelle analisi comparate.

Nei saggi dei due autori ci sono due istanze che entrano, a volte, in conflitto. Infatti, Fausto e Pica sono dubbiosi o avversi al federalismo fiscale sia per questioni di principio che per ragioni pratiche relative alle sue difficoltà applicative, sia per le sue insufficienze distributive o ritenute tali. D'altra parte essi sostengono che, nella finanza locale (che loro dicono potrebbe essere un altro modo di chiamare il "federalismo fiscale") ci vuole più autonomia. Ecco così che io trovo la proprietà transitiva che segue.

In un saggio dei due autori si dice: il federalismo fiscale è un termine con cui gli studiosi americani (che spesso usano i termini a casaccio, in particolare gli economisti) denominano la finanza locale in genere. Allora, se il federalismo è una forma di finanza locale autonoma allora, forse, vogliono una forma di federalismo sia pure chiamato in un altro modo. V'è una certa contraddizione che, però, io trovo positiva: perché è suo tramite che si capisce che cosa potrebbe giovare o nuocere al Mezzogiorno del modello federalista e che cosa gli autori di questo libro sostengono in realtà al di là delle loro polemiche. Queste, molte volte, sono divertenti ma mi sembra che spesso, in un certo senso, prendano la mano agli autori. In particolare Pica è un polemista nato che si diverte molto a scrivere - con la sua penna felice - in modo brillante e anche paradossale. Io giustifico certe tesi con il gusto di una polemica brillante e paradossale che prende la mano all'autore dal punto di vista della puntualizzazione di ciò che esattamente vuole sostenere.

Loro -- più Pica che Fausto e Pica - dicono che nella finanza locale, quello che per la proprietà transitiva di cui sopra è il loro federalismo, ciascun cittadino mediante gli organi democratici ha diritto di autogovernarsi, di decidere l'uso delle proprie risorse. E ciò sia per quelle proprie in senso tradizionale, sia per quelle di trasferimento che rimpiazzano le risorse tradizionali, sia per quelle devolute sulla base del diritto di cittadinanza. Pertanto, spesso polemizzano anche con il "patto di stabilità interno" perché in effetti ha generato, a danno del Sud, alcune distorsioni in particolare col suo meccanismo relativo ai trasferimenti.

Essi temono che la redistribuzione Nord-Sud venga meno se si sviluppa il federalismo fiscale. Ma questa è, diciamo, una descrizione grossolana del concetto del federalismo fiscale in cui ciascuno prende e trattiene per sé i soldi che ricava con i tributi nel proprio luogo. Credo che in questa formulazione ci sia un equivoco, perché il federalismo può essere più o meno competitivo, più o meno solidale ma presuppone, come dice la parola, diversi livelli di governo. E il livello di governo superiore, si suppone, ha tra le sue funzioni fondamentali quello della redistribuzione.

In Italia questo è accaduto male (e Novacco l'ha ricordato), non so se proprio perché sono state attuate le Regioni o perché in Italia si è seguito lo schema della Comunità europea per cui le politiche di investimento andavano articolate a livello regionale anche quando non vi erano strutture adeguate. La questione se il Mezzogiorno si giovi maggiormente di un sistema articolato regionalmente o di una istituzione, come era la Cassa del Mezzogiorno, è una questione opinabile che, comunque, non ha a che fare con il federalismo. In questo livello centrale vi sono la difesa, la giustizia, la redistribuzione; e la politica fiscale che adesso esiste pochissimo perché una Unione monetaria tra Stati sovrani implica la morte della politica fiscale keynesiana: quindi, solo una politica fiscale compatibile con l'idea liberale dello Stato, che, a sua volta, pone severi limiti al debito e al deficit pubblico.

Non è esatto che la funzione di redistribuzione non debba esserci nel federalismo fiscale. Però non mi pare neanche esatta la tesi sulla teoria della cittadinanza che qui viene espressa, dimenticando un pochino - nella foga polemica - anche l'impostazione delle finanze

più ortodosse, dei neoclassici come De Viti De Marco che vedo pochissimo citato qui dentro, mentre mi sarebbe piaciuto perché appartiene alla tradizione meridionale liberale e radicale.

E' importante rendersi conto che una parte delle spese pubbliche sono fattori di produzione o di consumo e quindi - come spiega De Viti De Marco - hanno un legame con il processo di produzione del reddito. Quindi, solo una parte delle spese pubbliche dovrà essere distribuita con una regola *pro capite* in relazione al diritto di cittadinanza; soprattutto sanità, istruzione generale. Una parte delle spese pubbliche non può non essere collegata ai processi produttivi. E questo, tra le altre cose, potrebbe essere molto interessante anche per giustificare in sede europea come non distorsi va della concorrenza una riduzione delle imposte nel Mezzogiorno d'Italia: dove c'è - assieme a un minore sviluppo economico - un minore volume di infrastrutture dovuto a un minore volume di investimenti efficaci per questo scopo.

Se le imposte sono il prezzo fiscale dei servizi pubblici "produttivi", "strumentali" nella cosiddetta "funzione allocativa" appare evidente che debba esserci una prima allocazione regionale di risorse commisurate al prodotto locale.

Detto questo, però, gli autori hanno ragione di criticare certe false formule di "federalismo fiscale" applicate in Italia che io da anni considero come macchinose "illusioni finanziarie". La critica è un pò eccessiva se basata sulla distinzione tra addizionali e quote di compartecipazione.

Dal punto di vista tecnico, spesso questa è una distinzione infondata perché una quota di partecipazione a un tributo - a parità di base considerata - è identica a una addizionale al medesimo tributo

che vada al medesimo destinatario e abbia un'aliquota fissa o quasi fissa. Se poi l'aliquota è bassa verso l'alto, come accade per le addizionali che non lasciano molte scelte, le due formule si identificano, perché tutti gli enti locali scelgono l'aliquota del tetto.

L'unica vera differenza riguarda il luogo della base imponibile. Ma questa può inficiare allo stesso modo sia le addizionali che le quote di partecipazione al gettito del tributo considerato. Ad esempio, non ha molto senso porre un'addizionale - per fini allocativi di federalismo fiscale - all'imposta personale sul reddito nel luogo dove una persona risiede anziché nel luogo dove una persona produce il suo reddito; posto che il luogo dove essa risiede sia un luogo di limitati consumi, rispetto a quelli globali di questa persona. Ci sono grossissimi problemi nel riparto delle addizionali ai tributi sul reddito di carattere globale. Anche per certi tributi considerati di natura federalista vi sono problemi allocativi che non saprei come risolvere. Ad esempio, nel riparto dell'IRAP - che ancora non ho capito come mai venga considerata una imposta federalista quale è la "base locale". E' quella dove c'è il domicilio, la residenza produttiva del contribuente? Potrebbe esserlo se .si accettasse la formulazione, che io accolgo che si tratti di imposta sul valore aggiunto tipo reddito, quindi di una imposta diretta. Ma il Ministero delle Finanze, e quindi presumo il legislatore, l'ha classificata come imposta indiretta assumendo, suppongo, che si trasferisca sul consumatore. Allora l'IRAP non dovrebbe essere assegnata ai luoghi di residenza produttiva dei soggetti che la versano come contribuenti di diritto ma ai luoghi dove i soggetti che la pagano, per traslazione (eventuale), consumano beni prodotti con questo valore aggiunto.

Dare l'IRAP agli enti locali dei contribuenti di diritto, posta la assunzione che si tratti di tributo indiretto, risponde alla stessa logica aberrante per cui si potrebbe immaginare che TI VA prelevata presso la sede legale di una impresa, che produce beni che sono consumati in tutta Italia, debba andare all'ente locale di quel luogo. Il sistema vigente di attribuzione di quote sul gettito, di addizionali e di tributi "federalisti" che è stato adottato per placare, in qualche modo, le domande di federalismo, o forse per automatizzare i trasferimenti e per togliere ai parlamentari la possibilità di fare emendamenti sul loro ammontare, lascia molti dubbi sotto il profilo di una logica allocativa devitiana.

Se si volevano "automatizzare" i trasferimenti collegandoli alle risorse fiscali tanto valeva prendere l'assieme dei tributi e stabilire che - in base al prodotto locale - una data quota di questi va agli enti locali o alle Regioni e fissare quelle per gli enti e le Regioni meno favorite tenendo conto, assieme al loro prodotto pro capite, anche il loro numero di abitanti.

Qui le critiche dei due autori sono giuste. Però lo sono non perché riguardano la natura tecnica del provvedimento - quota del gettito piuttosto che addizionale, piuttosto che tributo come l'IRAP - ma perché riguardano le illusioni e ipocrisie del "federalismo fiscale" quando si basa su tributi diretti o quando per i tributi indiretti, invece che allocarli in base al luogo del consumo, li alloca in base al luogo della produzione.

Forse agli autori, avendo dovuto leggere moltissimi libri e saggi su questo tema, è sfuggito un saggio, al riguardo, di 3-4 anni fa, pubblicato in un libro della Società italiana di economia pubblica

(SIEP) sul tema, in cui ho proposto uno schema di finanziamenti "federalisti" e utilizzando le varie imposte indirette non sulla base del luogo dove sono raccolte ma di quello ove sono consumati i beni tassati. In questo modo si può sostituire tutta la finanza di trasferimento con tributi legati al luogo di incidenza. In particolare, tra l'altro, questo consentirebbe di dare un notevole sviluppo a una formula federalista che non vedo citata nel pur pregevole saggio di Padovano sulle finanze elvetiche che è quella dell'utilizzo della tassazione della benzina e della circolazione di automobili per un "fondo stradale" che serve alla costruzione e manutenzione delle strade regionali e locali o interregionali, concordate fra più Regioni.

Però, il federalismo fiscale non è la vera risposta federalista alla crisi attuale della nostra economia e del Mezzogiorno. La vera risposta federalista, di cui ha parlato Marzano, è quella della competizione e deregolazione: che soddisfa alle istanze che vengono dalle varie Regioni sviluppate del Nord Italia e a quelle del Sud meno sviluppato. Essa ha a che fare con l'argomento di fondo del federalismo "economico": il modello competitivo nel quale si sviluppa una concorrenza fra istituzioni e, quindi, anche una tendenza alla maggiore efficienza e alla deregolamentazione, nella misura in cui produce maggior efficienza e benessere. Accade, con questo modello, che non vi sia un contrasto tra il Nord e il Sud. è questo il tema che mi interessa considerare; quale modello di federalismo va bene ad entrambe le parti d'Italia, è quello basato, in sostanza, sulla autogestione delle proprie risorse e delle regole per i propri fattori produttivi (lavoro) fermo restando il metodo, che trovo meno importante, relativo al "federalismo fiscale" di considerare sistemi di

autonomia fiscale, basati sul principio devitiano, assieme al principio di cittadinanza. Faccio un esempio emblematico. I due presidenti della Regione Calabria e della Regione Sicilia si sono riuniti deliberando che si può fare un ponte sullo stretto di Messina con un metodo che io ho più volte descritto, quello del *project financing*. La privatizzazione dei servizi degli enti locali suscettibili di finanziamento sul mercato risolve molti dei problemi di investimento non affrontati con il "patto di stabilità interno" Il 99% di quei servizi, sono servizi che possono essere privatizzati e che in Gran Bretagna sono stati privatizzati, è molto meglio che privatizzare le ferrovie statali. Nello strabismo italiano si pensa alla privatizzazione delle ferrovie statali, ciò che ha dato luogo, in Gran Bretagna, a grossi inconvenienti e non ci si rende conto che le autostrade, i filobus, gli impianti di depurazione, gli acquedotti, le metropolitane, le scuole (come edifici, suscettibili di affitto e leasing), tutti gli investimenti locali, in pratica, possono essere privatizzati, come il "ponte sullo stretto".

Però, chi ha oggi la competenza giuridica per fare le autostrade? La mia proposta federalista è in linea con quella di questi due presidenti. Va abolita l'ANAS. Va sostituita l'Azienda Regionale delle Comunicazioni Stradali. L'unica cosa che interessa allo Stato sono i collegamenti internazionali. Per il resto i collegamenti viari interessano le varie Regioni tra di loro. Se un'arteria è di interesse di tutta l'Italia - ma la Napoli-Reggio Calabria potrebbe essere della Campania, Basilicata e Calabria - automaticamente è di tutta l'Europa. Quindi, la competenza per fare strade, autostrade, che si possono autofinanziare, deve essere delle Regioni.

In più (qui tocco un punto dolente), non ho capito perché le Regioni debbano fare tanta fatica a finanziare lo sviluppo con leggi dell'Unione europea compilando un mucchio di pagine e poi non hanno il potere di stabilire, come nel Galles, tutte le condizioni locali, ad esempio, dei contratti di lavoro. E qui veniamo, quindi, ad una specie di deregolazione che naturalmente è gradita al Sud ma avversata dai sindacati del Nord. Non dagli imprenditori del Nord interessati al Sud e alla deregolamentazione del lavoro. Le formule di federalismo "economico" basate sull'autogestione delle proprie risorse rispondono al fatto che l'essenza del federalismo non è quello "fiscale" ma è quello autogestito male, gestire le proprie sorti con le proprie scelte.

Ultimo tema: il patto di stabilità interno. Mi sembra, intanto, che un patto di stabilità come si vede in un saggio di Daniele Franco e Salvemini e in un mio commento, in un Convegno della Banca d'Italia, sia essenziale in un sistema federalista perché ciascun governo ha bisogno che gli altri non facciano debiti liberamente perché i debiti vanno a carico di tutti, è ovvio che il patto di stabilità interno ci debba essere anche se concepito in un altro modo.

Il patto di stabilità che oggi è stato imposto con certi schemi al Mezzogiorno d'Italia funzionerebbe molto meglio se noi avessimo delle strutture democratiche per stabilirle e cioè a dire: non fosse fatto con uno schema verticista. Il prof. Russo mi critica perché io appoggiavo la proposta D'Alema così detta di "canterina" o "cameretta" per le Regioni. Ma una struttura collegata al Senato, che rappresenti le Regioni e le autonomie locali, mi sembra un luogo

politico necessario dove si possano prendere queste decisioni, in modo democratico.

Mi pare - anche a questo proposito - che esistano degli argomenti che invece di dividere Nord e Sud l'unificano dal punto di vista del federalismo. E penso che sarebbe interessante che la SVIMEZ, dopo aver prodotto questa opera polemica sul "federalismo che non vogliamo", possa produrre un'opera sul "federalismo che vogliamo".

Non è più il tempo in cui Montale scriveva "oggi noi solo possiam dirti ciò che non siamo, ciò che non vogliamo".

Intervento di Biagio De Giovanni

1. Vorrei partire da una piccola "*laudatio accademica*" del volume che discutiamo oggi: Domenicantonio Fausto e Federico Pica hanno curato un libro, e partecipato alla sua stesura, destinato a rimanere un punto di riferimento nel confronto in corso sulle questioni del federalismo. Intanto, è un vero libro. Da qualche tempo, soprattutto sui dibattiti "attuali", è invalsa un'altra abitudine: scrivere fascicolini minuscoli, di qualche pagina solo, e chiamarli "libri", il che rende possibile in qualche settimana scrivere un "libro" e affollare le discussioni, su vari argomenti di attualità, di testi che non sono altro che articoli un po' gonfiati. Non voglio giudicare i contributi dalla quantità - si potrebbe portare come esempio opposto a quelli cui accennavo le cinque pagine di Einstein sulla "relatività"- ma ecco che finalmente chi vuol parlare di "federalismo" trova un testo informato, documentato, che gli permette anche di conoscere come stanno le cose in Europa e nel mondo. Federalismo fiscale, ma non solo: nel senso che i temi sollevati con sensibilità anche storica e istituzionale e politica offrono un quadro che va al di là del pur importante punto di vista, appunto "fiscale", che viene assunto come principale dai curatori-autori.

2. Si tratta inoltre di un libro polemico, nel senso classico di questa parola, un libro che prende posizione criticamente su una

discussione che in Italia -bisogna dirlo, e con le dovute eccezioni- si è avviata in maniera confusa, contraddittoria, spesso improvvisata, strumentale a quella che è stata considerata una improvvisa urgenza della agenda politica. C'è stata come una caduta a domino della classe dirigente italiana sul tema del federalismo. Ripetendo un celebre (e più nobile) titolo di un celebre saggio di Benedetto Croce, si potrebbe dire: perchè non possiamo non dirci federalisti, ecco il motto non solo dominante, ma esclusivo e assoluto, con squilli di tromba da destra cui da sinistra si è risposto come un sol uomo. Tutti "federalisti", all'improvviso e in modo spesso improvvisato. Non è più possibile argomentare "contro": chi lo fa, è centralista, statalista e, ahimè! meridionalista, che oggi rappresenta, forse, offesa principale. Ora il volume che discutiamo non è "contro", essendo un lavoro di ricerca e non di "intervento"; esso però porta seri argomenti critici di cui si dovrà tener conto; gli autori hanno messo in campo molti argomenti legati anche a questioni che riguardano la storia d'Italia, ed è giusto procedere così: per una vera discussione su questi temi, non si può isolare la problematica istituzionale da più profonde impostazioni di natura storica.

3. E' invalsa infatti una curiosa tesi storica, che ha avuto anche qui qualche eco: che il vero Risorgimento sia stato federalista, o avrebbe dovuto esserlo, almeno nel senso che il fallimento di quella corrente abbia segnato negativamente la storia del risorgimento italiano. A parte il comune e sempre valido argomento sulla impossibilità della storia con i "se", personalmente ritengo che ci sia una estraneità di fondo tra l'ipotesi istituzionale del federalismo e la

storia nazionale italiana, e lo dimostra anche il fatto che l'unico grande federalista italiano, Carlo Cattaneo, non fu certo "unitario", ma pensò a un'altra Italia. Ma mi rendo perfettamente conto che la storia non può rappresentare un limite invalicabile, una sorta di vincolo assoluto a "non" fare ciò che essa sembra osteggiare. Mi rendo conto che un simile argomento non sarebbe decisivo, anche se non fa male ricordare l'anomalia del nostro federalismo che chiede di "dividere" ciò che è uno, e non di mettere insieme ciò che è diviso, come è avvenuto senza quasi eccezioni in tutta la storia delle trasformazioni federaliste degli Stati. Un argomento di questo tipo, anche se non intende proporre divieti assoluti, e veri e propri fini di non ricevere, andrebbe tenuto presente nella discussione almeno per invitare alla prudenza, e per capire di che cosa esattamente stiamo parlando.

4. Problema che si è posto, ad esempio, Federico Pica nel saggio contenuto nel volume che discutiamo. Stiamo dando il nome giusto alla cosa di cui parliamo? Dare nomi alle cose è l'attività originaria dell'uomo. Stiamo veramente dando il nome giusto alla cosa di cui parliamo, o la cosa di cui parliamo è diversa dalla cosa che nominiamo? Non si sta largamente confondendo "federalismo" e "decentramento"? Come osserva Pica, è ben possibile uno Stato federale accentratore e, all'opposto, uno Stato unitario capace di attribuire autonomia. E allora? Per quanto riguarda noi, l'Italia, di che cosa stiamo parlando? Non voglio seguire scorciatoie politiche in una discussione che riguarda un testo scientifico, però l'atto di nascita della problematica federalista è nell'idea leghista di secessione, e siccome, come scriveva Vico, "natura di cose è nascimento di esse in

certi tempi e con certe guise", qualcosa è certamente rimasto di quella origine, e con questo "qualcosa" faremo i conti per molto tempo, come peraltro già mostra in tutta evidenza l'estremismo autonomista di tante regioni, soprattutto nel Nord d'Italia. Ripeto, l'origine di un fenomeno non crea vincoli assoluti, invalicabili, ma certamente ne condiziona la fenomenologia, e allora non ritengo affatto inutile che le classi dirigenti che hanno abbracciato un federalismo responsabile tornino su questo tema, lavorino per la difesa profonda dell'unità nazionale, il che si fa anche con il lavoro scientifico, distinguendo, nominando le cose in modo giusto, lavorando a una seria ripresa della coscienza nazionale. Da dove nasce la mia preoccupazione, che vedo condivisa, con tutte le mediazioni storico-teoriche necessarie, dai curatori del volume? Dal fatto che si va delineando una profonda indifferenza ed estraneità alle questioni che toccano la coscienza nazionale italiana; che mai come in questi tempi una indifferenza reciproca spezza l'Italia in due parti, allontana il Nord dal Sud, pezzi di una nazione se non infranta incrinata, rompe l'unità di un sentire comune. Che cosa ha a che vedere tutto questo con una ricerca scientifica? Sia ben chiaro: non intendo certo rappresentare come impraticabile il modello federalista per l'Italia, ma avverto - in sintonia particolare con Pica -alcuni nodi, alcuni problemi che sono nelle cose stesse, nella cultura diffusa, nel senso comune di massa che si va delineando e, insieme, nella storia del nostro Paese. La storia di una nazione difficile - per ripetere il titolo di un libro di Giuseppe Galasso - dove elementi di divisione appaiono perfino nella difficoltà di riconoscimento reciproco fra le grandi forze che partecipano alla gara per il governo del Paese.

Come si fa a non tener conto di tutto questo, nel delineare un federalismo possibile?

5. Federalismo significa più democrazia? Necessariamente? Perché le istituzioni sono più "vicine" ai cittadini, come diceva poco fa il prof. Marzano? Non ho mai pensato che la democrazia sia questione di "vicinanza". Si potrebbe ad esempio sostenere con dovizia di argomenti la tesi esattamente opposta: che la democrazia, in una società complessa, ha bisogno di "distanza" per possedere una visione strategica di una società siffatta, e che senza strategia, senza astrazione, e dunque "lontananza", la democrazia rischia di diventare localismo, risposta parziale e povera alle grandi questioni che si aprono in un mondo fattosi globale.

6. Se dovessimo interpretare in chiave così - se mi consentite - maccheronica la celebre e importante questione della "sussidiarietà", saremmo veramente nei guai. Anche quando la questione viene vista con riferimento all'Unione europea, se volessimo utilizzare il criterio della "vicinanza", del progetto europeo rimarrebbe ben poco. Conviene fare una breve parentesi su questo, perché il tema riguarda da vicino la discussione che stiamo facendo qui. Avendo lavorato per molti anni come deputato al Parlamento europeo, ho ben presente i termini del dibattito che si sono aperti in Europa su questi temi. Una visione localistica della sussidiarietà (tanto prossima all'idea di "vicinanza"!) ridurrebbe a ben poco la consistenza strategica del progetto europeo e dunque della democrazia europea; quel progetto diventerebbe -come dire- residuale rispetto ai livelli regionali e statali.

Ma è vero proprio il contrario: solo una visione del progetto strategico dell'Unione può orientare la sussidiarietà; solo muovendo dall'alto, da una strategia globale in grado di individuare finalità e obiettivi dell'Unione, può derivare un saggio orientamento sulla divisione delle competenze. Le medesime riflessioni dovrebbero valere per una riflessione sul federalismo applicato al nostro Paese.

7. Non sto spezzando lance contro il federalismo; non penso che il problema sia: schierarsi pro o contro. Esprimo serie preoccupazioni, però, per il suo atto di nascita, per il carattere improvvisato e confuso della discussione, per i concreti rapporti di forza politici e culturali che si vanno delineando intorno alla elaborazione federalista, per le conseguenze che tutto questo può avere sullo "spirito pubblico"¹ nel nostro Paese. In una sede come la SVIMEZ non si può non fare un riferimento al Mezzogiorno. E la ragione è specifica, come accennavo all'inizio: federalismo è diventato, presso molti, sinonimo di antimeridionalismo, come se il meridionalismo avesse rappresentato solo il più opaco centralismo statalistico e la più distruttiva politica per lo sviluppo italiano, quando in realtà esso ha contribuito ad alcuni cambiamenti decisivi anche se insufficienti nella storia del Mezzogiorno. C'è ormai tutta una tendenza del pensiero e della politica che muove nella direzione indicata, che crea, su questo, senso comune e iniziativa relativa. Da molti anni, la ricerca sul Mezzogiorno si è indebolita, è diventata gracile e incerta, come se il filo principale del ragionamento sul Mezzogiorno come "questione nazionale" si fosse disperso. L'ingresso, spesso nelle forme indicate, della problematica

“federalista” sta contribuendo alla ulteriore dispersione del patrimonio meridionalista. Come fare per porre un freno a tutto questo? Come ritornare sulle tematiche di un federalismo responsabile e solidale? Ecco un compito da darsi, per ricercatori e uomini politici. Un compito di lunga lena, sul quale si dovrebbe lavorare in modo organizzato.

8. Vorrei aggiungere un ultimo spunto di riflessione. E^T necessario tornare per un momento sulla questione europea, giacché essa fa da sfondo obbligato a tutto il ragionamento che stiamo qui svolgendo. Negli anni passati ebbe qualche attualità il tema intitolato alla "Europa delle regioni". Poi, su questo tema si è steso come un velo. Oggi riprendono forza gli Stati nazionali in Europa, come interpreti di quella mediazione fra interesse nazionale e interesse europeo che è al cuore di tutte le questioni comunitarie. Più si ampliano i processi di integrazione, più - con paradosso solo apparente - gli Stati come attori politici riprendono forza e presenza in Europa. Non si tratta di elevare un inno allo Stato-nazione, in crisi lungo tutto il secolo, e tanto meno allo Stato italiano; ma di rilevare la capacità degli Stati di esser presenti in quel nuovo equilibrio europeo che si va delineando al di là delle vecchie ortodossie federaliste. Più ciascuno Stato sarà capace di starci con la propria identità e con la propria capacità strategica, meno quello Stato e quella nazione saranno ridotte ai margini dell'Unione. Che cosa significa questo per la discussione in corso fra noi? Implica, credo, non perdere di vista l'unità e la rappresentatività complessiva del nostro Stato, impedire l'indebolimento della sua identità che può verificarsi in quel tiro alla

fune che rischia di diventare il processo di "regionalizzazione" in corso e le sue interpretazioni "estremistiche". E' una difficile battaglia, che deve trovare il suo punto di equilibrio. L'Europa rappresenta la nostra risposta alla globalizzazione. Se collocassimo in una sorta di corto circuito ai due estremi di un ipotetico sistema logico-storico globalismo e localismo - mettendo fra parentesi la statualità, l'identità statale nella sua concreta storicità - ci infileremmo in un vicolo cieco, senza prospettive e senza luce.

9. Una annotazione conclusiva sulla cittadinanza, cui il volume curato da Fausto e Pica dedica qualche attenzione. Pica pone una questione particolarmente acuta: in un sistema federale, i nuovi soggetti sono "i popoli federati". Chi saranno "i popoli federati" d'Italia? Quale rapporto con il sistema unitario della cittadinanza, che ha ripreso valore dopo l'introduzione del principio europeo di cittadinanza? Domande complesse, inquietanti che il libro solleva. Tutta la questione del federalismo ha bisogno di elaborazione. Si deve sperare che il risveglio da uno stato di cose pericolosamente ambiguo non sia troppo tardivo. Si è ancora in tempo per salvare il nocciolo sano di una proposta di ripensamento dello Stato. Ma siamo ai limiti. Ogni ritardo potrebbe essere esiziale.

Intervento finale di Nino Novacco

I tempi e l'orologio ci costringono a concludere questo incontro, che sarebbe stato utile poter far seguire dagli interventi del pubblico e dai commenti degli Autori, cioè da un dibattito ancor più ampio e specificato di quanto esso non sia già stato. Comunque, credo che da tutto ciò che è stato oggi detto siano emerse tesi sufficientemente chiare, e rilievi assai pertinenti.

Ovviamente, la SVIMEZ riunirà e pubblicherà i contributi, e mi permetto in proposito di invitare gli amici intervenuti a voler rivedere e se del caso anche sviluppare i loro testi, fin al di là di quanto materialmente detto, in modo da renderli ancor più completi ed approfonditi.

Al di là dei meriti e dei demeriti del federalismo e del centralismo giudicati in astratto, in Italia occorre non perdere mai di vista (e quindi neanche in questo caso) il riferimento alla specificità del Mezzogiorno e della sua condizione all'interno dello Stato nazionale, rendendo evidente ciò che serve, ciò che è utile, ciò che è funzionale alla crescita armoniosa del Paese, oggi fragile per i suoi vizi storici, ma anche e soprattutto per le sue persistenti e troppo gravi divaricazioni interne, la cui necessaria e pur progressiva attenuazione continuerà a richiedere una speciale attenzione per i problemi delle aree "deboli", e quindi - sostanzialmente, ancor oggi - per le esigenze del Mezzogiorno.

Nel ringraziare tutti gli intervenuti per i loro apporti, mi permetto di sottolineare il mio specifico accordo con chi ha osservato che - nel merito dei temi discussi - problema decisivo rimane quello di sapere se il federalismo aiuterà a superare e vincere il nostro "dualismo", figlio di meccanismi di funzionamento dell'economia che sono oggettivamente diversi tra le aree forti e le regioni deboli.

E' vero; occorre imparare a guardare "dal basso" ai problemi; ma è importante che questa ottica (che rischia di diventare soltanto astrattamente "democraticistica") non faccia perdere il necessario riferimento al livello "europeo", in cui già tendono a manifestarsi e ad avanzare - come ha rilevato il prof. De Giovanni - specifiche istanze e sintomi di approcci e preoccupazioni "statuali" e "nazionali", cioè degli Stati-Nazione, cui in Italia sembra si guardi per contro con un eccesso di criticismo. Ora, non è certo possibile immaginare situazioni che non abbiano costantemente presente il riferimento all'Europa; ed è certamente opportuno che le realtà sub-nazionali - cioè i poteri "locali" di regioni, province, comuni, municipalità e loro consorzi - vengano per il futuro chiamate a fare assai di più ed assai meglio di quanto hanno fatto finora. Ma appare altrettanto certo che le sedi di "governo" dell'Europa, pur nel loro proclamato e perseguito "liberismo", non potranno fare a meno dell'esistenza, negli Stati membri dell'Unione, di luoghi "centrali" unitari e forti di controllo, di regolazione e di orientamento dei sistemi-paese, luoghi che soprattutto in questa fase di "mondializzazione" dell'economia sono essenziali, specie se l'Europa - come l'Italia ed il Mezzogiorno non possono non auspicare - vorrà perseguire obiettivi che siano insieme di sviluppo e di coesione.

Ma qui si aprirebbero altri discorsi, e si imporrebbero riflessioni che vanno assai oltre quanto abbiamo oggi discusso.

Concludo, rilevando ciò che è stato sottolineato da tutti in ordine alla qualità ed all'utilità del volume coordinato dai professori Fausto e Pica, pubblicato dalla SVIMEZ ed oggi qui presentato. Ci auguriamo che il lavoro -- frutto dell'impegno comune di tanti studiosi, in particolare di quelli attivi attorno all'Università di Napoli, studiosi cui va reso merito e cui deve essere espressa viva gratitudine - possa costituire un utile elemento di riflessione per le sedi -politiche ed istituzionali, centrali e locali - in cui decisioni importanti per il futuro del nostro Paese, ed in esso del Mezzogiorno, dovranno essere prese ed applicate.

Grazie a tutti, dal "Mediocredito Centrale" che ha gentilmente ospitato ancora una volta un incontro promosso dalla SVIMEZ, ai tanto numerosi ascoltatori, sempre attenti e pazienti.

Ind. Graf. Fatili Fausto s.n.c.
Via Meticci, 25 - Via Tiburtina km 18,300 - Guidonia
Finito di stampare novembre 2000