

PROPOSTA LOMBARDA Il commento di Franco Bassanini

Molti rischi poche garanzie

Il fantasma del centralismo regionale

A Franco Bassanini, ex ministro della Funzione pubblica e presidente di Astrid (www.astrid-online.it), think tank specializzato nello studio delle riforme istituzionali e amministrative, chiediamo un giudizio sul disegno di legge della Regione Lombardia in tema di federalismo.

Rassegna *La Lombardia chiede l'attribuzione di competenze legislative su 11 materie aggiuntive rispetto a quelle previste per le Regioni a statuto ordinario, secondo il dettato dell'articolo 116 e 117 della Costituzione. Con quali conseguenze?*

Bassanini La Lombardia sembra voler mantenere così com'è quanto previsto dal Titolo V della Costituzione, mentre fino a qualche tempo fa sembrava pacifico che si dovessero apportare alcuni aggiustamenti, pur senza negare i pregi della riforma. In particolare, per quanto riguarda la ripartizione delle competenze legislative concorrenti fra Stato e Regioni, si riteneva che fosse opportuno riportare a competenza esclusiva dello Stato alcune materie, ad esempio grandi infrastrutture, produzione e distribuzione nazionale dell'energia, ordinamento delle comunicazioni. La questione riguarda anche la disciplina del rapporto di lavoro nel settore pubblico. Se quest'ultimo viene trattato come un settore privato, secondo le previsioni della riforma degli anni 90, la competenza in materia di ordinamento civile rimane al settore statale. Se invece si sceglie la ri-pubblicizzazione del rapporto di lavoro – ipotesi che il governo sta accarezzando – si ricade in una situazione in cui il Parlamento disciplina il rapporto di lavoro dei dipendenti dello Stato, mentre le Regioni disciplinano quello dei dipendenti della sanità e, forse, anche degli enti locali. Nel Titolo V manca però un aspetto fondamentale.

Rassegna *Quale?*

Bassanini Manca la clausola di supremazia che c'è in tutti gli ordinamenti federali, piaccia o no alla Lega che ha spesso confuso il concetto di Stato federale con quello di Confederazione di Stati o di Regioni indipendenti. Gli Stati federali, compresi Usa e Germania, hanno

sempre una clausola, scritta nella Costituzione oppure ricostruita dalle Corti Supreme, che consente al legislatore federale di intervenire anche nelle materie di competenza regionale o statale quando questo sia necessario per tutelare l'universalità dei diritti, e quindi l'uguaglianza sostanziale dei cittadini, e per tutelare – come dice la costituzione tedesca – l'unità giuridica ed economica; insomma per tutelare gli interessi supremi, quelli che da noi sono scritti nell'articolo 5 quando parla di unità e indivisibilità della Repubblica. Questa clausola non c'è, ed è un errore che complica anche l'applicazione del cosiddetto federalismo a geometria variabile.

Rassegna *Perché?*

Bassanini Perché una cosa è prevedere che le Regioni possano chiedere e ottenere ulteriori funzioni in relazione alle diversità del territorio del paese, come chiede la Lombardia, in presenza di una clausola di supremazia che permette al Parlamento di intervenire a tutela dell'universalità dei diritti. Altra cosa è il preoccupante silenzio riguardo alla necessità di correzione del Titolo V, che fino a due anni fa era pacifica ed era prevista nei programmi elettorali di tutti gli schieramenti, centrodestra e centrosinistra. Oggi, oltre al silenzio del centrodestra, c'è anche un atteggiamento non chiarissimo del Pd su questo punto.

Rassegna *Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse, è sostenibile la proposta di federalismo fiscale della regione Lombardia?*

Bassanini No. Una ricerca per conto di Astrid dimostra che, distribuendo le risorse secondo la proposta lombarda, allo Stato – una volta pagato debito pubblico e pensioni – non resta più nulla per realizzare la perequazione, né per pagare polizia, carabinieri e forze armate. È un riparto di risorse che non tiene conto della distribuzione reale di

compiti e funzioni. L'articolo 119, una parte del Titolo V che difendo e che finora non è stato contestato da nessuno, afferma che a ogni livello istituzionale vanno assicurate le risorse necessarie per il finanziamento integrale dei compiti e delle funzioni che gli sono attribuite. Ciò presuppone che si faccia un'analisi dei servizi, delle prestazioni e dei compiti di ciascun livello e si ripartiscano le risorse. Se il lavoro è complesso si può partire intanto dalla spesa storica e poi adeguare mano mano la distribuzione delle risorse.

Rassegna *Perché allora avviare una riforma così complessa se le risorse restano quelle finora assegnate dallo Stato?*

Bassanini Intanto per innescare meccanismi di responsabilità e di autogoverno. Lo stesso riparto delle risorse attuali viene fatto con strumenti manovrabili, cioè attribuendo tributi propri, quote di partecipazione a tributi erariali e trasferimenti compensativi solo dove ci sono esigenze di perequazione. Questo è il punto di partenza per realizzare un'analisi dei costi standard delle prestazioni, attivando allo stesso tempo un circuito di responsabilità politica e di uso razionale delle risorse. Il progetto lombardo capovolge la logica. Parte dalle risorse per definire le competenze finendo per creare una situazione per cui in certe istituzioni e parti del paese arrivano più risorse rispetto ai compiti – incentivando sprechi e uso irrazionale delle risorse –, mentre in altre si è costretti a un taglio selvaggio delle prestazioni e dei servizi ai cittadini. Ciò è insostenibile per la coesione sociale ma è anche incostituzionale.

Rassegna *Secondo la Lombardia sostiene le risorse appartengono alla Regione che poi le redistribuisce agli enti locali.*

Bassanini È un altro punto incostituzionale. Basti pensare a ciò che è successo nel Lazio e nel Comune di Roma dove la Regione, per tappare il buco e porre rimedio a una gestione disastrosa e clientelare della sanità, ha utilizzato le risorse del fondo trasporti che dovevano andare al Comune. Così Roma è arrivata sull'orlo del disastro. Così non si attribuisce la responsabilità degli enti locali e, in sostanza, si finisce per sostituire il centralismo regionale a quello statale.