

# editoriale

*La questione federale è diventata l'orizzonte ineludibile del sistema politico italiano. Su questo sembrano esservi ormai pochi dissensi, anche da parte di chi resta scettico sui benefici del federalismo fiscale. Il punto, tuttavia, è che la dimensione ideologica del dibattito sul federalismo prevale ancora fortemente su quella conoscitiva e tecnica. È quindi utile richiamare alcuni dati comparati – come introduzione alle analisi che pubblichiamo sul caso riuscito (gli Stati Uniti d'America) e su quello mancato (l'Europa).*



*Un primo dato è che nella maggior parte dei paesi occidentali si è assistito, negli ultimi due decenni e più, a un notevole trasferimento di poteri dallo Stato centrale a entità territorialmente e funzionalmente più limitate. Questo processo ha preso la forma del return of powers (dal governo federale agli stati) negli USA, dove il federalismo è diventato più nettamente “competitivo”, ossia caratterizzato da una continua tensione fra il centro e gli stati per allargare le rispettive prerogative.*

*In Europa, la spinta al decentramento ha assunto le caratteristiche della “devoluzione” nel Regno Unito (quale risultato non di un organico disegno di riforma costituzionale ma del modo in cui il Labour ha affrontato la questione scozzese), dell’ampinarsi dei poteri dei Länder in Germania, della formazione delle comunità regionali in Spagna, dell’attribuzione di nuove competenze alle regioni in Francia (nel prototipo per eccellenza dello Stato centralistico). Si è così rovesciata la tendenza verso la centralizzazione, durata per due secoli almeno: il trasferimento dei poteri ha riguardato tutti gli Stati, sia quelli unitari che quelli federali.*

*Quali fattori spiegano questa tendenza? Tra le ragioni di fondo, va considerato il mutamento che lo Stato nazionale ha subito a partire dalla fine dell’Ottocento. Sino ad allora, le funzioni dello Stato erano essenzialmente limitate alla produzione di un ristretto numero di beni pubblici, come la difesa, la sicurezza interna, la giustizia. Per fare questo, lo Stato assorbiva una piccola parte del prodotto nazionale.*

*Nel momento in cui – prima con le due guerre mondiali, poi con lo sviluppo dei sistemi di welfare – lo Stato ha esteso enormemente la sua sfera di azione ed è arrivato ad assorbire la metà del prodotto nazionale, la centralizzazione delle decisioni ha anche comportato rischi di crescente inefficienza. Il decentramento contemporaneo nasce essenzialmente di qui: dal tentativo di distribuire le competenze (e quindi le risorse) in modo più “funzionale”.*

*Ciò significa – e questo è un secondo dato importante – che il processo di devoluzione in atto nasce da ragioni diverse da quelle che furono alla base del modello originario di federalismo, il modello americano. Come nota nel suo saggio Sergio Fabbrini, a differenza del federalismo poi introdotto in alcuni paesi democratici consolidati (come la Germania o l’Austria e, fuori dell’Europa, il Canada, l’Australia e l’India), il federalismo americano risponde al progetto istituzionale originario: creare una unione di stati. Per i padri fondatori degli Stati Uniti d’America, i motivi essenziali a favore di un sistema federale, rispetto a un sistema territorialmente e “funzionalmente” accentrato, erano quelli di evitare derive assolutistiche (grazie a un sistema di checks and balances) e di prevenire conflitti fra Stati westfaliani chiusi nella propria sovranità.*

**6** *Quelle preoccupazioni originarie – riferite ai modelli contemporanei europei (gli Stati Uniti come alternativa alle monarchie continentali) – sono nel tempo svanite, di fronte al consolidamento del governo rappresentativo anche negli Stati a struttura unitaria, come la Francia o la Gran Bretagna, e dopo che la nascita della Comunità europea ha creato a sua volta una comunità di sicurezza fra Stati divisi da due disastrosi conflitti mondiali.*



*Guardiamo adesso – terzo dato importante – alla dimensione economica, invece che politica, delle esperienze federali o di decentramento. L’evidenza empirica indica che i paesi che più si sono spinti sulla via del trasferimento dei poteri dal “centro” alla “periferia” sono anche quelli che hanno avuto un maggiore sviluppo economico. Il punto interessante – e molto rilevante per il caso italiano, caratterizzato dalla persistenza del divario Nord-Sud – è che tale sviluppo non ha riguardato soltanto le regioni che erano già più avanzate ma ha riguardato anche, e soprattutto, le regioni che erano più povere. Per fare solo un esempio, in Spagna l’Andalusia, regione povera del Sud, si è sviluppata proporzionalmente di più della (già ricca) Catalogna.*

*Lo stesso è vero negli Stati Uniti. Quando il governo centrale di Washington ha fatto*

*un passo indietro, restituendo molti dei poteri che aveva centralizzato a partire dal New Deal, a svilupparsi maggiormente sono state proprio le aree meno prospere: ad esempio gli stati del Sud, tanto che oggi il flusso migratorio interno non va da sud a nord, come una volta, ma da nord a sud.*

*L'impatto della crisi finanziaria del 2008-2009 ha prodotto una tendenza di segno opposto, verso il "ritorno" del governo federale: ma ciò riguarda essenzialmente la regolazione dei mercati finanziari, non il recupero di competenze politiche ormai cedute agli stati. Anche in Europa, la crisi dei mercati ha prodotto un "ritorno" dei governi nazionali. Che tuttavia, come ha dimostrato la prima crisi dell'euro, saranno in grado di dare risposte efficaci solo attraverso un nuovo Patto europeo. Ciò significa che il livello decisionale nazionale va visto in effetti come un anello di congiunzione – essenziale e indispensabile – fra la devolution interna e quella esterna, verso l'UE. In questo senso, la sovranità nazionale degli Stati membri dell'Unione Europea resta unica ma è condivisa; perché prevede la creazione di aree d'azione variabili (subnazionali o transnazionali) per la produzione di beni pubblici.*

*Tutto questo ha due implicazioni, per il federalismo in Europa. Da una parte, l'evoluzione del problema della sovranità ha reso largamente irrilevante la vecchia contrapposizione tra il "federalismo per unire" (il caso originario americano) e il "federalismo per dividere" (i casi in cui un modello federale è stato utilizzato per il decentramento di Stati che erano nati con una struttura tipicamente unitaria).*

*Nel vecchio continente, infatti, la determinazione delle aree ottimali di azione collettiva spinge simultaneamente verso il livello regionale-locale e verso quello europeo: il "federalismo per dividere" e il "federalismo per unire" si combinano – almeno in teoria (e sulla base del principio della sussidiarietà). Nella pratica, non è chiaro se la prima crisi dell'euro produrrà incentivi sufficienti per un aumento d'integrazione europea di cui ci sarebbe bisogno.*

*Questa è in effetti la seconda implicazione: la crisi greca non ha solo dimostrato l'esistenza di una frattura geopolitica fra Nord e Sud Europa, particolarmente rischiosa per un paese come il nostro, già diviso verticalmente. Ha anche indicato che la moneta unica ha bisogno, per reggere, di avere alle spalle un'unione fiscale. La tesi di Silvio Fagiolo è che, sepolta a Maastricht, la logica federale potrebbe tornare in vita in Europa: con poteri più limitati ma più forti attribuiti al livello europeo; con un impulso preponderante degli Stati nazionali, invece che delle istituzioni comuni (secondo una logica intergovernativa, insomma, piuttosto che comunitaria); e soprattutto in ambiti geografici circoscritti. Una piccola Europa, quindi, ma con un impianto più simile agli*

Stati Uniti. È la tesi centrale (e argomentata in modo ancora più radicale) del saggio di Marco De Andreis sul federalismo fiscale in Europa; ed è un argomento discusso anche da Ulrike Guérot e Carlo Jean, che spiegano però le difficoltà politiche della Germania, ossia dell'attore decisivo, a muoversi in questo senso.



Un tratto comune – il dilemma fra solidarietà e responsabilità – sembra collegare il problema Nord-Sud in Europa e la questione meridionale in Italia. Non solo: per ragioni abbastanza semplici da intuire, una spaccatura verticale in Europa aumenterebbe i rischi per la coesione nazionale in Italia. Il nostro paese ha quindi un interesse vitale alla tenuta di Eurolandia nella sua configurazione attuale.

Se il futuro dell'Europa è, per l'Italia, una questione di unità nazionale, quest'ultima si lega anche al completamento della riforma federale. Completamento è la parola giusta: la realtà, infatti, è che il nostro sistema istituzionale ha già compiuto molti passi verso un assetto di tipo quasi federale. Troppi, spiega Franco Bassanini, per potere fare a meno di una riforma del sistema fiscale. Il federalismo fiscale è insomma una riforma necessaria. Ma difficile.

8

Guardiamo prima storicamente al problema. Nel caso dell'Italia – scrive Ernesto Galli della Loggia – la debolezza dell'unità nazionale è coesistita, fin dall'inizio, con la debolezza delle ipotesi federalistiche. In altri termini, la soluzione accentratrice adottata all'indomani dell'Unità è stata anche il riflesso del fallimento dei primi tentativi di decentramento – a cominciare da un disegno di legge di Minghetti, nella primavera del 1861. Per Galli della Loggia la conclusione è molto semplice: l'ostacolo costituito dalle divisioni nazionali ha sempre reso fragile non solo lo Stato unitario ma anche i disegni di tipo federale.

La peculiarità del caso italiano, rispetto ad altri casi europei, consiste nel fatto che tali divisioni non sono collegate a tensioni etniche o a differenze linguistiche e religiose (è il caso del Belgio); e non sono solo il prodotto di un divario economico-sociale persistente e sempre più penalizzante per il paese nel suo insieme (come dimostrano i dati del "Transnational Watch"). Piuttosto, la spaccatura Nord-Sud riflette le due principali fonti di tensione della storia unitaria: il localismo e lo scontro fra le due "nazioni", ossia fra due pezzi d'Italia che si concepiscono e si pensano come contrapposti. Non a caso, stretta fra vecchia questione meridionale e più recente questione settentrionale, l'Unità d'Italia vive da decenni una stagione difficile.

*La questione meridionale come questione nazionale. Questo numero di Aspenia analizza possibili soluzioni a un problema che sembra diventato eterno: dall'introduzione di ricette liberali (fra cui una "No Tax Area") ai modi per rinnovare la classe dirigente locale, alle possibilità di combattere corruzione e criminalità, al federalismo fiscale. E qui torniamo alla riforma necessaria e difficile.*

*Nell'insieme, la maggior parte dei contribuenti che pubblichiamo ritiene che i costi di una scissione silenziosa (il rischio reale di oggi) sarebbero in ogni caso superiori, anche per il Nord, a quelli del federalismo fiscale. La conclusione è che quest'ultimo sia una scelta urgente e non rinviabile, anche in una fase come quella attuale, di forte compressione della spesa pubblica.*

*Va tenuto presente, del resto, che alla centralizzazione degli Stati ha normalmente corrisposto un aumento progressivo delle dimensioni della spesa (anche per la burocrazia); mentre l'evoluzione in senso federalista ha in vari casi prodotto, sebbene nel tempo, la dinamica opposta: verso un contenimento degli aumenti della spesa, come risultato di un sistema di finanza pubblica ispirato a criteri di responsabilità e autonomia. Non è certo un caso che gli organismi internazionali, a cominciare dall'OCSE, raccomandino il decentramento per migliorare la qualità della governance e controllare l'espansione dei bilanci.*

*Se un'obiezione diffusa, insomma, riguarda i costi iniziali del federalismo fiscale, la risposta possibile è che anche il non-federalismo ha un costo importante e che conterranno soprattutto le condizioni di gestione, controllo, attuazione di una riforma che punta a responsabilizzare tutti i vari livelli di amministrazione (nazionale, regionale e locale), rompendo così almeno parte di quelle dinamiche che hanno prodotto nei decenni il debito pubblico italiano.*

*Una delle incognite principali, naturalmente, è quanto le regioni meno preparate ad assumere un'autonomia reale saranno in grado di gestire le responsabilità connesse alla riforma federale. Per gli autori che pubblichiamo, conterranno (insieme ai criteri di partenza, a cominciare dai cosiddetti costi standard) due condizioni politiche generali: che il federalismo fiscale abbia un impianto solidale (non egoistico) e che sia applicato in modo differenziato, tenendo conto delle diverse capacità.*

*Se il volto della riforma necessaria e difficile sarà questo, diventerà forse possibile, anche in Italia, cogliere il senso della frase di Thomas Jefferson: "Oggi siamo tutti repubblicani, siamo tutti federalisti". Sarebbe l'ora della riconciliazione nazionale.*