

**Pontificia Facoltà Teologica dell'Italia Meridionale
Istituto Superiore di Scienze Religiose "S. Pietro" Caserta**

Lezione del Presidente Fini, nell'ambito del modulo "Regioni e Stato"

Signor Direttore dell'Istituto Superiore di Scienze Religiose "San Pietro" di Caserta, Autorità accademiche, religiose e civili, Signore e Signori

Cinquant'anni fa, Massimo Severo Giannini, uno dei grandi studiosi dei rapporti tra Stato e Regioni, concludeva il suo saggio, intitolato "Le Prospettive del Nord e del Sud", con queste precise parole: *«le incognite che le Regioni presentano sono parecchie. Ma due ci sembrano importanti. La prima, e la più grande, è data da una vicenda imprevista per la dimensione che ha assunto e che è costituita dal declino dello Stato. La seconda incognita, altrettanto grave, è quella rappresentata dagli squilibri regionali. Da Giustino Fortunato e da Filippo Turati in poi l'obiezione, o almeno la preoccupazione di fondo, è stata quella di dimostrare che la regione non è lo strumento di iniziative di gruppi locali, perché se così fosse lo squilibrio, già grave per le differenze delle posizioni di partenza, si aggraverebbe ulteriormente, talché il Nord andrebbe sempre più avanti aumentando il suo distacco dal Sud».*

Giannini, quindi, riassumeva molto bene un problema posto fin dai tempi dell'unificazione italiana, vale a dire quello della scelta tra uniformità e differenziazione, tra accentramento e autonomia. Da allora, la questione del riconoscimento del ruolo delle autonomie territoriali si è evoluta progressivamente attraverso un ampio ed innovativo processo riformatore che, negli ultimi anni, non sempre si è tuttavia caratterizzato per la massima chiarezza, per la graduale entrata in funzione, per la definizione di precise procedure partecipate fra gli organi statali, regionali e locali, al fine di giungere alla sua rapida attuazione. Nell'affermarlo, desidero, comunque, sgombrare subito il campo da equivoci di fondo ispirati alla nostalgia di un passato certamente non esaltante.

Occorre essere consapevoli che, i sistemi, quello federale e quello semifederale, quali sistemi di *governance* multilivello basato sui principi di autonomia e di sussidiarietà, sono oggi una scelta obbligata ed irreversibile e già adottata dalla maggior parte degli Stati democratici di grandi dimensioni.

Non si può quindi pensare di tornare indietro, alla rinascita di modelli "neocentralisti", inadeguati rispetto alle complesse sfide cui sono chiamate le società moderne: nessun grande Paese

democratico lo fa, neppure i Paesi che, storicamente, come la Francia, dispongono di una forte ed efficiente amministrazione centrale. Ma se la scelta del federalismo è una scelta irrinunciabile, rimane da affrontare la questione che si pone immediatamente dopo e che attiene alla necessità di individuare lo specifico modello di Stato federale. E, finora, dobbiamo essere onesti con noi stessi, non siamo stati in grado di farlo in modo adeguato. Il federalismo, infatti, non può essere concepito come uno "slogan", come una sorta di "manifesto" privo di pesi e contrappesi. Sotto questo profilo, come molti studiosi hanno ben evidenziato, è necessario configurare, organizzare e far funzionare il nostro sistema di *governance* multilivello in modo che esso diventi un fattore di crescita, di sviluppo sostenibile, di coesione sociale e di competitività del Paese e non, invece, un fattore di conflittualità politica, di paralisi decisionale, di eccessiva complicazione burocratica, di inutile appesantimento dei costi da regolazione.

La questione è sicuramente complessa, ma è possibile individuare, a mio avviso, almeno tre aree di intervento. Penso, in primo luogo, all'esigenza di apportare alcuni significativi cambiamenti al Titolo V della Costituzione. A distanza di oltre un decennio, infatti, la riforma appare tutt'altro che consolidata. La consistenza numerica del contenzioso tra Stato e Regioni se, inizialmente, poteva essere ricondotta ad un fisiologico processo di assestamento, col progredire del tempo ha assunto, di per sé, un connotato patologico.

Non può infatti ritenersi normale e men che meno proficua la crescente frequenza delle controversie tra Stato e Regioni e il continuo intervento della Corte costituzionale per definire i confini delle loro rispettive competenze. Talvolta si ha l'impressione che il ricorso alla Corte costituzionale sia usato come modalità per avviare una forma di dialogo istituzionale, altrimenti assente. E' da segnalare, sul versante delle leggi regionali impugnate, il sorgere in via di prassi di una nuova forma di "contrattazione" fra Stato e Regioni, che porta a modifiche "unilaterali" delle disposizioni regionali successivamente alla rinuncia del ricorso da parte del Governo (il fenomeno lo si può dedurre dal significativo aumento del novero delle "estinzioni dei processi" e delle "cessazioni della materia del contendere").

La Corte, nel decennio trascorso, si è trovata di fronte al difficile compito di risolvere le controversie, cercando di dare soluzioni che non contraddicessero la lettera e lo spirito del nuovo Titolo V, e che, nello stesso tempo, tenessero conto della realtà di un ordinamento che deve dare continuità agli apparati e all'azione amministrativa, e deve realizzare la tutela dei diritti dei cittadini. Dietro le questioni di competenza, infatti, sono sempre in gioco i diritti e la qualità della vita delle persone: basti pensare al tema della tutela della salute, alla disciplina delle comunicazioni, alla

tutela dell'ambiente, alla determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali. Ne discende, pertanto, che è sempre più urgente distribuire meglio i poteri tra lo Stato e le Regioni, riducendo drasticamente il numero delle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente, riassegnando alla competenza esclusiva del Parlamento la disciplina dei settori che hanno un indubbio rilievo nazionale o interregionale e, alla luce delle altre esperienze, introducendo, contemporaneamente, quella clausola di supremazia federale che rappresenta la norma di chiusura di tutti i sistemi fondati sul decentramento amministrativo.

Penso, poi, in secondo luogo, ad alcune riforme costituzionali che del Titolo V rappresentano l'ineludibile e necessaria integrazione: in *primis*, in un'ottica di superamento del cosiddetto "bicameralismo perfetto", l'istituzione di una Camera delle Autonomie (Senato Federale) necessaria per garantire la piena partecipazione democratica delle comunità territoriali a tutte le decisioni nazionali. Penso, infine, all'attuazione di quel federalismo fiscale, che dovrà necessariamente cambiare l'assetto della finanza pubblica così da assicurare, da una parte, una razionale ed equa ripartizione delle risorse, che sia coerente con la nuova "geografia" dei compiti e delle funzioni, dei poteri conferiti ai diversi enti istituzionali, e, dall'altra, il rispetto dei rigorosi principi di responsabilità e di autonomia nell'impiego delle risorse assegnate. Quel che mi preme evidenziare è che, in assenza di un nuovo e urgente intervento correttivo a livello costituzionale, l'esperienza concreta di questi ultimi anni ha comunque dimostrato che la piena affermazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali è servita quantomeno ad impedire che si cadesse in una sorta di pericoloso "relativismo" istituzionale. Da qui la necessità di continuare a seguire la logica costituzionalmente obbligata dell'Unità della Repubblica: principio che, insieme agli altri principi fondamentali della nostra Carta costituzionale, è ovviamente ineludibile.

Le nuove disposizioni costituzionali del Titolo V sono ricche, da questo punto di vista, di riferimenti circa la necessità di preservare, in forme ancora più efficaci ed esplicite che in passato, i valori dell'unità nazionale. Sono valori che non vanno declinati in senso puramente simbolico, ma concretamente attuati attraverso politiche capaci di offrire a tutti i nostri connazionali pari opportunità di fruizione di quei diritti civili e sociali garantiti dalla prima parte della Costituzione.

Alla base della richiesta, da parte dei cittadini, di rafforzare il processo di forte decentramento territoriale e alla base della crescente popolarità che il termine federalismo incontra non vi è, infatti, un nostalgico guardare indietro alle "piccole patrie" preunitarie, e men che meno per una mai esistita identità padana, vi è assai più semplicemente l'insoddisfazione per il cattivo funzionamento

del modello di Stato centralista, che, negli ultimi anni, ha preso vigore, spesso unendosi ad un diffuso sentimento antipolitico.

L'unità della Nazione non va concepita, pertanto, come valore da attuarsi in senso prevalentemente discendente, cioè con lo Stato garante in ultima istanza di alcuni valori collettivi fondamentali, quali la tutela dell'unità giuridica ed economica e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali. Deve esistere, infatti, una altrettanto importante costruzione in senso ascendente dell'unità nazionale e questa deve avvenire per opera degli enti territoriali chiamati a concorrere, per la quota di loro competenza, alla realizzazione di politiche nazionali.

Discutere su come realizzare questo difficile obiettivo significa in primo luogo fare uscire la discussione sul federalismo, in particolar modo su quello fiscale, da una dimensione eccessivamente politico-ideologica per ancorarla, invece, alla vera priorità di ogni intervento riformatore: i bisogni reali dei cittadini.

Le riforme in senso federale sono organiche e positive se finalizzate a ripensare l'intera organizzazione dei poteri pubblici in funzione di questo principio-guida.

Oggi c'è soprattutto l'attesa che una moderna Repubblica delle autonomie possa fornire, a costi più contenuti, servizi migliori in favore dell'intera comunità nazionale. Con una nuova ed auspicabile stagione di riforme dobbiamo garantire un trasparente confronto fra le risorse impiegate e la qualità dei servizi erogati, così da permettere ai cittadini di giudicare l'operato di chi ha responsabilità di governo; per riuscirci dobbiamo semplificare gli apparati amministrativi, razionalizzando le loro competenze, e dobbiamo ridurre il carico fiscale complessivo.

Non dobbiamo puntare solo alla quantità, ma, principalmente, alla qualità dell'azione dei poteri pubblici. Come ha scritto Ralf Dahrendorf, *«cardine del funzionamento della democrazia è che da essa i cittadini non pretendano tutto»*. Le istituzioni devono, dal canto loro, essere in grado di fornire una cornice affidabile per il dispiegarsi delle energie provenienti dalla società civile.

L'Italia ha una forza interiore che le consente di esprimere una coesione di gran lunga superiore a quanto comunemente si pensi. I suoi cittadini condividono molto più di quanto rappresentazioni semplicistiche facciano immaginare. Occorre piena e matura consapevolezza del valore e dei vantaggi di quel che ci accomuna. È evidente che una prolungata fase di difficoltà economica, quale è quella che il nostro Paese sta attraversando da circa due decenni, può indebolire i sentimenti di una comune appartenenza.

Per questo motivo, è sempre più urgente fornire risposte originali all'esigenza di porre in essere politiche generali per lo sviluppo che non mortifichino, ma, anzi, esaltino le vocazioni e le potenzialità dei diversi territori. Solo un approccio superficiale può, quindi, porre in contrapposizione federalismo ed unità nazionale. È vero, piuttosto, che il primo è destinato a rinnovare il modo in cui concepiamo la seconda.

Il modello di Nazione "sangue e terra", che ha dominato la storia nei due secoli passati anche con le sue nefaste degenerazioni, è definitivamente alle nostre spalle. Abbiamo, invece davanti a noi, il compito di costruire e difendere la Nazione come comunità politica aperta e pluralista. In questa logica, "pluralismo" non è sinonimo di "relativismo", ma, al contrario, significa saper difendere e, soprattutto, saper rivitalizzare le forme attraverso cui trovano concreta traduzione i valori fondamentali che stanno alla base della convivenza democratica.

L'evoluzione dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali in senso federale può contribuire a porre le basi per un approccio originale e proficuo finalizzato all'obiettivo di salvaguardare l'unità del Paese, promuovendone uno sviluppo armonioso senza deprimere le differenti specializzazioni delle identità delle varie aree territoriali.

Vi è, ad esempio, un consenso pressoché generale sul fatto che una trasformazione in senso federale degli assetti della finanza pubblica, sia pure per tappe successive e con la cautela di un periodo transitorio, può risultare decisiva, se ben definita e governata, per promuovere un miglioramento qualitativo dell'azione delle amministrazioni pubbliche, sia statali che degli enti territoriali, soprattutto se si porrà la necessaria attenzione all'esigenza di una maggiore e più stringente responsabilizzazione degli amministratori di fronte ai cittadini.

Un ulteriore vantaggio è costituito dalla simmetria che si può finalmente realizzare tra autonomia di spesa e di entrata, sanando l'attuale situazione, potenzialmente suscettibile di comportamenti opportunistici, per cui gli amministratori regionali e degli enti locali assai difficilmente sono chiamati a dar conto ai loro cittadini dell'uso di risorse pubbliche in quanto quest'ultime vengono acquisite senza uno specifico impegno delle rispettive amministrazioni.

La politica non può ignorare le sempre più diffuse sollecitazioni che provengono dai cittadini, così come dal mondo produttivo, affinché si evitino sprechi e si realizzi un equilibrio accettabile tra risorse impiegate e qualità e quantità dei servizi resi. È, inoltre, evidente che l'emersione di situazioni assai differenziate e la comparazione delle *performances* delle diverse amministrazioni

può garantire un notevole passo in avanti sul piano della trasparenza e, in ultima istanza, della responsabilizzazione dei soggetti che gestiscono risorse pubbliche.

In questo quadro, l'individuazione degli obiettivi strategici costituisce un elemento imprescindibile per valutare il *quantum* di risorse che si può ritenere congruo per fornire un servizio adeguato ai cittadini/utenti. Ne consegue che la logica da cui non si può prescindere è quella della solidarietà e della salvaguardia dell'unità del Paese rispetto a quella della competizione. Si tratta di una scelta che è stata oggetto di un approfondito confronto; la tesi che è prevalsa prende le mosse dalla giusta considerazione che i diversi livelli di sviluppo economico e i forti divari che tuttora permangono tra Centro-Nord e Mezzogiorno non possono in alcun modo giustificare differenti trattamenti nella fruizione di servizi essenziali che investono diritti fondamentali quali, ad esempio, la tutela della salute. È questo un principio di civiltà giuridica su cui non è possibile effettuare alcun arretramento o compromesso al ribasso e sul cui rispetto è necessario vigilare, pena il tradimento della Costituzione.

In conclusione, è di fondamentale importanza, per le prospettive future del Paese, che si proceda con l'attenzione e la cautela necessarie per evitare di innescare dinamiche centrifughe che potrebbero accentuare in modo drammatico i divari di sviluppo tra le diverse aree del Paese e sprecare un'occasione preziosa per un netto avanzamento della qualità dei servizi pubblici e per una qualificazione della spesa pubblica. Anche la vostra meritoria iniziativa costituisce un'utile occasione per richiamare l'attenzione sulla necessità di combattere i fattori di disgregazione ed in specie quelli non dichiarati e, quindi, in quanto tali, ancor più pericolosi.

Unità e sistema delle autonomie non sono, infatti, in contrapposizione, ma rappresentano i poli all'interno dei quali trova piena realizzazione una delle dimensioni fondamentali del disegno pluralistico della nostra democrazia.

Si deve, infatti, sempre tener presente che le caratteristiche più autentiche e più apprezzate dell'italianità nascono proprio dalla ricchissima pluralità di identità, di tradizioni, di città e di territori. Ma è pur vero che il nostro Paese, nel quadro europeo, è quello che tuttora presenta, al suo interno, le differenze più marcate per quanto riguarda il livello di sviluppo economico e di coesione sociale.

Proprio l'estrema varietà delle situazioni economico-sociali riscontrabili e la consapevolezza della necessità di trovare un più avanzato punto di equilibrio tra dimensione statale, realtà locali e

scenari globalizzati ci devono indurre oggi a proporre una nuova articolazione dell'unità nazionale in forma di federalismo e di rafforzamento delle autonomie.

In fondo, come sovente ama ripetere il Capo dello Stato, non c'è alternativa a quella del far crescere insieme Nord e Sud, in una prospettiva di effettivo consolidamento dei nuovi assetti di potere istituzionale da cui dipende non solo la stabilità del nostro ordinamento repubblicano, ma anche la crescita armonica e serena delle nostre future generazioni.

Spetta, dunque, alla classe dirigente di oggi, richiamando una bella frase di Benedetto Croce – *...produrre qualcosa di obiettivo e di universale, cioè un nuovo e più alto costume, una e più alta disposizione, negli animi e nelle volontà, a modificare in meglio la società in cui si vive, godendo di quest'opera come un artista gode della sua pittura o della sua statua, e un poeta della sua poesia.*

Gianfranco Fini