

QUADERNI *IL DOMANI D'ITALIA*

N 1

LA FORZA DELL'AUTONOMIA LOCALE

ALLA BASE DEL RINNOVAMENTO DELLO STATO





LA FORZA DELL'AUTONOMIA LOCALE ALLA BASE DEL RINNOVAMENTO DELLO STATO



di **Lucio D'Ubaldo**

Introduzione a

*Regionalismo differenziato
e coordinamento
della finanza pubblica*

a cura di

**Giacomo Montanari e Guglielmo
Bernabei, Cleop 2019**

Abbiamo alle spalle un quarto di secolo, che patisce nelle fibre del sentire comune, la pena di una lunga cavalcata nell'inconcludenza. Il Paese si è fermato, nel periodo della crisi mondiale è andato indietro. Denatalità, caduta dell'efficienza produttiva, contrazione della capacità di crescita, aumento del debito pubblico, recrudescenza del divario territoriale tra Nord e Sud: l'uscita dalla "Prima Repubblica" ha dato corso a un complesso di trasformazioni, anzitutto con l'avvento di un nuovo sistema di partiti, il cui im-

Here you can write description of the image you place next. More space lorem more description.



Here you can write description of the image you place next. More space lorem more description.

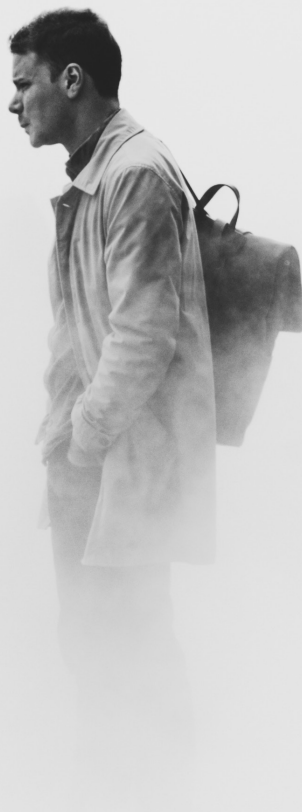


patto sulla società non è stato pari alle attese suscitate.

Altri diranno che la delusione susseguente alle riforme rientra nel normale basculamento di colpi e contraccolpi insiti nei percorsi di modernizzazione. In questi casi le analisi divergono profondamente. Se da un lato si critica l'incompiutezza delle riforme, dall'altro si denuncia l'astrattezza del loro impianto. Sta di fatto che il Paese ha imboccato la strada tortuosa del declino. Ovviamente l'ambizione era diversa: ogni soggetto, nel suo proporsi libero

02

Adesso, giunti al culmine della semplificazione, il disincanto pervade il rapporto con la cosa pubblica. Al rancore sociale si unisce il senso di frustrazione, poi di smarrimento e solitudine infine di apatia





da debiti con il passato, ingigantiva le speranze e le promesse, impoverendo il linguaggio della politica. Adesso, giunti al culmine della semplificazione, il disincanto pervade il rapporto con la cosa pubblica. Al rancore sociale si unisce il senso di frustrazione, poi di smarrimento e solitudine, infine di apatia. L'Italia aveva il primato della partecipazione elettorale. Nel 1948, in occasione della grande sfida del 18 aprile, si recò alle urne il 90 per cento degli aventi diritto. Alle ultime europee si è registrato un decremento sostanziale, quando invece, nelle altre nazioni, la media dei votanti è cresciuta. Siamo andati in controtendenza registrando un tasso di astensione attorno al 44 per cento. Nel

Sud è andata ancora peggio: 6 elettori su 10 sono rimasti a casa. È il segno evidente di un distacco dalle istituzioni, come se la macchina della democrazia avesse il motore in avaria. Da ciò deriva, a ben vedere, la fragilità e l'instabilità della rappresentanza politica. Una visione appannata dei problemi insinua il sospetto della rassegnazione, a beneficio esclusivo del discorso improvvisato. Ci si aggrappa alle scelte che mostrano più facilità di applicazione.

Dobbiamo invece ragionare, con pacatezza, sui rischi nascosti in questa ricerca del rimedio accattivante per la sua stessa rapidità di esecuzione. Nonostante tutto, nelle viscere di un Paese che conserva l'eterno guizzo della creatività, il declino non è l'ultima parola della vita civile e democratica. Ecco, dunque, rinascere la volontà di spezzare i vincoli - quei vincoli di uniformità, malamente percepita, che imprigiona il Paese nel suo complesso. Se il centro è bloccato, la ripartenza può avvenire a livello di territorio, a scala ampia, dove opera l'economia di successo. Bisogna confezionare un abito su misura per il granaio industriale e produttivo dell'Europa, vero tesoro accumulato tra Otto-

Il Paese si è fermato, nel periodo della crisi mondiale è andato indietro

“La parte più dinamica del Paese rivendica il diritto di marciare a un altro ritmo”

cento e Novecento grazie alla laboriosità delle popolazioni dell'Italia settentrionale. È qui il nodo della questione. L'autonomia differenziata nell'ambito dell'ordinamento dello Stato a base regionale costituisce, in effetti, la risposta più immediata a un problema di efficienza. La parte più dinamica del Paese rivendica il diritto di marciare a un altro ritmo, perché solo in questo modo, con il passo cadenzato sulle potenzialità di un'Italia più aperta all'innovazione e più reattiva di fronte alle sfide dell'economia globale, si ricompone l'asse trainante della grande regione padana e subalpina, lungo quella geografia segnata dalla via d'acqua del Po. Oggi la città di Milano appa-





re indiscutibilmente al centro di una nuova configurazione dello sviluppo economico-territoriale, ben oltre i confini municipali. I suoi successi stanno ad indicare come un di più di autonomia rappresenti l'opportunità che serve ad accendere i tanti punti luce della vicenda italiana post crisi. In sé racchiude la forza di una scommessa che non attende riscontri, avendo già la visibile e concreta dimostrazione di quanto possa incidere sui destini locali, regionali e nazionali. È il fulcro di una mobilitazione civile ed economica - ma non di

Oggi la città di Milano appare indiscutibilmente al centro di una nuova configurazione dello sviluppo economico-territoriale, ben oltre i confini municipali.



LA FORZA DELL'AUTONOMIA LOCALE ALLA BASE
DEL RINNOVAMENTO DELLO STATO

L'EQUILIBRIO TRA STATO, REGIONI, PROVINCE E COMUNI

ha rappresentato un fattore di sano dinamismo
tra i poteri e le istituzioni repubblicane

meno culturale - capace in sostanza di dare frutti abbondanti, non solo nel perimetro di ciò che le appartiene. Sarebbe miope, pertanto, una chiusura dettata da un vecchio pregiudizio burocratico e centralista. Ancor più, per dirla tutta, sarebbe un atto di colpevole insipienza. La Repubblica delle autonomie è l'orizzonte disegnato dalla nostra Carta fondamentale.

Appena si gratta sotto la scorza dei propositi di rinnovamento, viene alla luce il principio ispiratore di un ordinamento istituzionale a forte impianto autonomista, che le culture democratiche hanno saputo plasmare nel confronto alla Costituente. L'equilibrio tra Stato, Regioni, Province e Comuni ha rappresentato un fattore di sano dinamismo tra i poteri e le istituzioni repubblicane. A fronte dei complessi geroglifici della riforma costituzionale del Titolo V, approvata un po' alla svelta nel 2001, le norme inserite nel testo del 1948 risultano non solo più accessibili alla pubblica comprensione, ma anche e soprattutto più feconde in termini di sviluppo

e promozione della forma policentrica dell'assetto istituzionale del Paese. Non per nulla, senza esito per altro, si è tentato - con qualche miglioramento e qualche peggioramento - di correggere il Titolo V riformato sulla scia dell'ultima proposta di riforma costituzionale, per lo più concepita dal governo Renzi come formula generale di razionalizzazione della forma di governo. Tra le ipotesi di correzione in senso peggiorativo campeggiava il declassamento delle Province a Enti non obbligatori di derivazione regionale. Ciò avrebbe comportato, come prevedibile eterogenesi dei fini, una fatale moltiplicazione di soggetti istituzionali a carattere intermedio tra Regione e Comuni, tendenzialmente rilegittimati dal legislatore locale, ma pur sempre depotenziati rispetto alle vigenti Province. Si è trattato, insomma, di un proposito viziato dall'incongrua aspirazione dei sindaci delle città metropolitane di consolidare in qualche modo nel bilancio comunale le entrate delle Province, non calcolando corrispettivamente le spese insop-





primibili (ad esempio per le strade e l'edilizia scolastica) poste in capo alla responsabilità di questi Enti, nonché i tagli nei trasferimenti erariali per dare corso a quei risparmi connessi alla propagandata "inutilità" delle Province. Questa ingenua condiscendenza alla demagogia sui possibili risparmi, una volta eliminate in sede di riforma costituzionale le propaggini dello spreco nazionale, riassume il carattere effimero e disordinato della cosiddetta "rivoluzione dei Sindaci", in effetti riconducibile alla straordinaria esposizione mediati-



L'autonomia differenziata avrebbe un potenziale di credibilità superiore se solo attingesse le acque sorgive della migliore tradizione del municipalismo e del regionalismo





*Un regionalismo contratto nella logica della ripetizione
dello statalismo, contraddice lo spirito che ne ha animato la formazione
e lo sviluppo nel corso della storia nazionale*

ca dei primi cittadini di alcuni grandi centri urbani. Nemmeno si è voluto meditare sulla spinta ad un'ulteriore concentrazione di potere, perché nella generalità dei casi i piccoli comuni, non trovando al loro fianco una Provincia forte, anzi trovandone una immise-

rita e delegittimata, altro non potevano e non possono fare se non rivolgersi direttamente alla Regione. Dal che si evince che quel pericolo di gigantismo burocratico - le Regioni istituite nel 1970 dovevano infatti preservarsi nel ruolo "leggero" di indirizzo, coordinamento e

programmazione - non è stato fronteggiato adeguatamente per il collasso di un'autentica cultura autonomista e solidarista, complice l'irruzione sulla scena mondiale di una globalizzazione finanziaria nemica del pluralismo e delle identità locali. Nel vuoto ideologico e



sentimentale - salvo l'eco, prima debole e poi potente, della nostalgia - per le comunità e i corpi intermedi, si è insediato un succedaneo della originaria dottrina costituzionale sulle autonomie, spostando l'asse di riferimento dalla valorizzazione della democrazia comunitaria alla razionalizzazione del potere verticalizzato e personalizzato, anche in sede locale. L'autonomia differenziata avrebbe un potenziale di credibilità superiore se solo attingesse le acque sorgive della migliore tradizione del municipalismo e del regionalismo, facendo bene attenzione a non

inquinare il fondo con i detriti delle rispettive alterazioni, sia di tipo teorico che pratico. Un regionalismo contratto nella logica della ripetizione dello statalismo, contraddice lo spirito che ne ha animato la formazione e lo sviluppo nel corso della storia nazionale, fin dai primi anni susseguenti all'Unità d'Italia. In termini simili, anche il municipalismo perde il suo connotato di originario ordinamento delle libertà locali se espunge da sé l'elemento propulsivo della interrelazione e della solidarietà, con ciò abbandonando un principio vitale di coordinazione, attra-

verso l'indirizzo e il controllo dello Stato, con il mondo delle autonomie nella sua interezza e complessità. Una Regione che pretenda di sostituirsi allo Stato, replicando nella dimensione propria l'elefantiasi dello Stato moderno, non è una risposta convincente e attrattiva. Non lo è nemmeno, per altri versi, un Comune isolato e intristito nel corporativismo delle sue rivendicazioni, fuori da un circuito di alimentazione e condivisione dello spirito di autonomia, di cui avrebbe ad avvantaggiarsi, a tutti gli effetti, la visione ideale e politica di una democrazia profonda-



mente rinnovata. Indebolire, anche solo nella percezione comune, il fattore di solidarietà intrasistema consegna l'autonomia differenziata a una deriva di sospetti e di paure, senza riuscire in questo modo a dispiegare l'approccio giusto, quello cioè più funzionale alla rivitalizzazione dell'ordinamento repubblicano. Anzi, per essere più rigorosi ancora, questa dinamica di mera incorporazione di poteri e competenze, stirando il tessuto connettivo del sistema statale, sopravvive appena alla soddisfazione di estesi o ridotti egoismi territoriali, spogli per altro di qualsiasi lungimiranza alla stregua di tutte le ricorrenti e tradizionali manifestazioni di egoismo. In assenza di risorse adeguate a garantire il riequilibrio territoriale e la perequazione finanziaria tra le diverse aree del Paese, assicu-

“il fattore di solidarietà intrasistema
consegna l'autonomia differenziata a una
deriva di sospetti e di paure”

“ la comunità nazionale vive e prospera in virtù del fatto che abbraccia l’insieme delle comunità regionali e locali ”

“SOLIDARIETÀ” SCULTURA M. PAVESI

rando perciò agli italiani eguali diritti di cittadinanza a prescindere dal Comune o Regione di appartenenza, si finisce immancabilmente sugli scogli della disarticolazione dello Stato di diritto. C'è una contabilità afferente alla vita civile di una nazione e un'altra, figurativamente anteriore alla partita doppia, incardinata sulla convenienza a senso unico.

D'altronde, la comunità nazionale vive e prospera in virtù del fatto che abbraccia - ma può farlo in pendenza di riserve che promanano da forme di autarchia? - l'insieme delle comunità regionali e locali.

Curiosamente, a riprova della vocazione al radicalismo presente nella diatriba su questo tema delicato, s'avanza addirittura la proposta di ridurre il numero delle Regioni dando forma giuridica, di conseguenza, a quattro o cinque macro



*L'interrogativo radicale, suppone il ritorno
alla discussione sulla nascita delle Regioni, così
da verificare appieno la coerenza tra
l'ispirazione del regionalismo anni '60 e le sue
attuazioni passo dopo passo*



aree territoriali, quasi a ricalco della frammentazione pre-Unitaria. Non si capisce come possa una tale soluzione arginare la sempre latente minaccia di sfaldamento dello Stato nazionale. L'interrogativo radicale, invece, suppone il ritorno alla

discussione sulla nascita delle Regioni, così da verificare appieno la coerenza tra l'ispirazione del regionalismo anni '60 e le sue attuazioni passo dopo passo. Dinanzi alla nascente Comunità europea, ci fu chi obiettò - lo fece Mario Scelba

nel congresso DC di Napoli, nel 1962, in contrasto con la scelta del primo centro sinistra di Aldo Moro - che la formazione di nuovi enti sub-statali fosse compatibile con la creazione di un livello di potere sovranazionale. Oggi, del resto, più che

un'Europa di nazioni, senza il fardello delle istituzioni regionali, s'affaccia la tesi opposta: quella, cioè, di Regioni senza Europa, o meglio con poca Europa. Sicché, infine, il massimo dell'astrattezza e dell'azzardo potrebbe rispecchiarsi nell'architettura di macro Regioni - escluse quelle che potremmo definire funzionali, anche a carattere transnazionale, come ad esempio l'ipotizzata macro Regione del Mediterraneo occidentale - ordinate secondo il principio espresso da Bartolo di Sassoferrato attraverso la formula che attribuiva al Comune la natura di formazione giuridica "auctoritatem superiorem non recognoscens", ovvero non subordinate all'autorità dell'Imperatore; e quindi ai tempi nostri, alla luce di una sbrigativa analogia, come nuove entità con poco Stato nazionale e poca Europa, galleggianti nel liquido amniotico del globalismo di mercato. Dove sarebbe la razionalità e la convenienza di un modello politico-istituzionale, destinato a incastrare il Nord nell'ipertrofia dell'affollamento produttivo e il Sud nella immodificabile geometria del suo ritardo di sviluppo, non è dato di cogliere con sufficiente attendibilità.

01

Oggi, del resto, più che un'Europa di nazioni

senza il fardello delle istituzioni regionali, s'affaccia la tesi opposta: quella, cioè, di Regioni senza Europa



QUESTA
OMOLOGAZIONE
HA ORMAI DISTRUTTO
L'ITALIA.
VOGLIO PERCIÒ
DIRE CHE IL VERO
FASCISMO
E' PROPRIO LA SOCIETÀ
DEI CONSUMI.
NOI CI TROVIAMO
ALLE ORIGINI
DI QUELLA CHE SARÀ
PROBABILMENTE
LA PIÙ BRUTTA EPOCA
DELLA STORIA
DELL'UOMO,
L'EPOCA
DELL'ALIENAZIONE
INDUSTRIALE.

"PASOLINI" di Davide Toffolo

02

il massimo dell'astrattezza e dell'azzardo potrebbe rispecchiarsi nell'architettura di macro Regioni

escluse quelle che potremmo definire funzionali, anche a carattere transnazionale, come ad esempio l'ipotizzata macro Regione del Mediterraneo occidentale

“Dove è la razionalità e la convenienza di un modello politico-istituzionale, destinato a incastrare il Nord nell’ipertrofia dell’affollamento produttivo e il Sud nella imm modificabile geometria del suo ritardo di sviluppo, non è dato di cogliere con sufficiente attendibilità”

I numeri non sono risolutivi, perché mutano di segno a seconda di come si aggregano e s’interpretano. Nemmeno il calcolo sull’ampiezza del “residuo fiscale” porta a stabilire la congruità di un suo assorbimento preventivo nel contesto degli equilibri finanziari locali. Conta ricordare, piuttosto, che l’ordinamento tributario non conosce variazioni di trattamento, sicché il reddito viene tassato sulla base di aliquote fisse, valide ovunque, a prescindere dal luogo fisico di formazione dell’imponibile. La fiscalità di vantaggio gioca pertanto un ruolo asistemati-

co e residuale, non riconducibile in assoluto alla specificità dell’intervento a favore del Meridione. In effetti, gli investimenti pubblici si addensano ancora al Nord quantunque sarebbe necessario, per archiviare il dualismo dell’economia italiana, rovesciare le percentuali nella destinazione dei capitali finalizzati a opere e servizi di utilità collettiva. Alla fine, i maggiori trasferimenti al Sud servono ad eguagliare la spesa pubblica pro capite e a corrispondere, in qualche modo, al dettato costituzionale sulla eguaglianza del cittadino dinanzi allo Stato, con il

**“I maggiori trasferimenti al Sud servono
ad eguagliare la spesa pubblica pro capite e a corrispondere,
in qualche modo, al dettato costituzionale sulla eguaglianza
del cittadino dinanzi allo Stato”**

riconoscimento del suo diritto a godere di identiche prestazioni, in particolare nel campo del welfare (istruzione, salute, previdenza e assistenza). Prima o poi andrà chiarita la necessità di una “riforma della riforma”, per ricostituire nella cornice della Carta un sano equilibrio tra i diversi livelli che compongono e qualificano la “Repubblica delle autonomie”. Se non fosse per la sopraggiunta eclissi di una visione alta del municipalismo, spetterebbe alla politica più fedele a tale orientamento recuperare il protagonismo delle forze animatrici della democrazia loca-

le, per farne sostanza e lievito di una rigenerazione “dal basso” dell’intero ordinamento repubblicano. Andrebbe allora aggiornata la lezione che passa fundamentalmente attraverso il pensiero repubblicano risorgimentale (Carlo Cattaneo), cattolico popolare (Luigi Sturzo) e gobettiano azionista (Guido Dorso), lungo una traiettoria storica di costante e rigoroso impegno per fare delle libertà locali il motore di uno Stato più moderno ed efficiente, all’occorrenza più flessibile, al contrario del grande apparato di poteri e servizi, tipico dell’amministrazione di vec-

chio stampo illuministico. Dai Comuni, più che dalle Regioni, può venire la spinta a correggere le distorsioni del centralismo e del burocratismo. Solo la quintessenza originaria dell’autonomia locale, antecedente alla forza ordinatrice dello Stato, unifica la nazione nel vitale connubio di pluralismo e solidarietà.

Agli autori, Giacomo Montanari e Guglielmo Bernabei, di questa preziosa antologia di contributi sul tema dell’autonomia differenziata, va l’incoraggiamento per l’attività di studio così alacramente concepita e sviluppata. Lodevole il loro impegno, sincero dunque l’augurio che essi meritano.

Via Ippolito Nievo 61, 00153 Roma RM
info@ildomaniditalia.eu

DAT
ART