

BOZZA NON CORRETTA

CONSIGLIO REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA INTERVENTO DELL'ON. PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DAL TITOLO "UNITA' NAZIONALE E FEDERALISMO: PROBLEMI E PROSPETTIVE PER UNA RIFORMA SOSTENIBILE"

Aosta, 9 ottobre 2010

Signor Presidente della Regione Valle d'Aosta, Signor Presidente dell'Assemblea regionale della Valle D'Aosta, Signori deputati regionali, Autorità, Signore e Signori!

Nel 1963, 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 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 dall'unificazione italiana, vale a dire quello dell'alternativa 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 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, tuttavia, sgombrare subito il campo da equivoci di fondo ispirati alla nostalgia di un passato certamente non esaltante. I sistemi, quello federale e quello semifederale, quali sistemi di governance multilivello basati sui principi di autonomia e di sussidiarietà, è oggi una scelta obbligata e irreversibile e già adottata dalla maggior parte degli Stati democratici di grandi dimensioni.

Non si può pensare di tornare indietro, alla nascita 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. In particolare l'Italia, che ha alle spalle un'esperienza del centralismo non certamente esaltante.

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 limitati, ma significativi, ritocchi al Titolo V della Costituzione. Occorre farlo per 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 federali.

Penso, 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 del Senato federale, necessaria a garantire la piena partecipazione democratica delle comunità territoriali a tutte le decisioni nazionali.

Penso, infine, all'attuazione di quel federalismo fiscale, su cui mi soffermerò più a lungo in seguito, 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 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 in 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 nemmeno vi è un fascino per una inesistente identità padana, bensì l’insoddisfazione per il cattivo funzionamento del modello di Stato centralista, che negli ultimi anni ha preso più vigore.

L’unità della Nazione non va concepita, pertanto, come un valore da attuarsi in senso 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.

Esiste, infatti, una altrettanto importante costruzione in senso ascendente dell’unità nazionale e questa avviene 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 impegno significa 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 di riforma: i bisogni dei cittadini.

Le riforme in senso federale impegnano, infatti, 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; dobbiamo poi semplificare gli apparati amministrativi e 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 (cito testualmente), “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. E' 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. E' 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 costruzione “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.

Il dibattito sul tema del federalismo fiscale sta entrando, proprio in questi giorni, in una fase nuova con la predisposizione, da parte del Governo, degli schemi di decreti legislativi destinati a disciplinare aspetti puntuali e concreti che poi sono quelli che danno vera sostanza al tema.

La discussione, anche in Parlamento, sul federalismo fiscale è stata condotta nella massima correttezza e con ampia disponibilità al confronto, senza pregiudiziali ostilità.

Le diverse forze politiche, tanto di maggioranza che di opposizione, hanno convenuto nel ritenere che quello del federalismo è un argomento non più eludibile, anche in considerazione dell'evoluzione, registratasi negli ultimi decenni, degli equilibri istituzionali, in particolare per quanto riguarda i rapporti tra i diversi livelli di governo.

Vi è 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.

Dobbiamo adesso discutere più puntualmente sulle due questioni cruciali nella definizione della disciplina attuativa della delega conferita al Governo dalla legge n. 42 del 2009. Mi riferisco all'adozione del criterio dei "costi standard", per superare quello della spesa storica, e alla disciplina del cosiddetto "fondo perequativo".

Qui sta davvero il cuore della riforma. Per questo è bene procedere con la massima cautela e svolgere tutte le verifiche che risulteranno opportune, senza fretta eccessiva.

In entrambi i casi, è evidente che si tratta di effettuare un'istruttoria che non risponde esclusivamente a criteri contabili, ma che ha una sua fortissima valenza politica.

Quanto alla prima questione (i cosiddetti "costi standard"), la finalità della legge-delega è chiara e pienamente condivisibile. Si intende promuovere l'efficienza nella gestione e nella fornitura di servizi essenziali da parte degli enti territoriali.

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.

L'utilizzo di "costi standard", che non debbono coincidere necessariamente con quelli più bassi, può essere di grande aiuto: in questo modo, infatti, si individuano valori di riferimento in relazione ai quali gli amministratori che se ne discostano saranno tenuti a fornire spiegazioni, prima ancora che ad adottare interventi correttivi.

In verità, sotto questo profilo, la legge non offre troppi elementi chiarificatori, limitandosi a stabilire che le prestazioni debbono essere fornite in condizioni di "efficienza e di appropriatezza".

E', tuttavia, evidente che già 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 costituisce un elemento imprescindibile per valutare il quantum di risorse che si può ritenere congruo per fornire il servizio ai cittadini/utenti.

Il passaggio dalla spesa storica, corrispondente alla spesa effettivamente sostenuta in un certo periodo, alla spesa standard comporta, tuttavia, notevoli difficoltà di ordine non esclusivamente tecnico. Occorre, infatti, effettuare delicate operazioni di ponderazione dei dati sulla base di diversi parametri.

Siamo, quindi, in presenza di un'operazione assai complessa che richiede l'acquisizione di molti elementi, alcuni dei quali non immediatamente ricavabili dai dati a disposizione.

Non è questa la sede per entrare nel dettaglio dei diversi aspetti che questa delicata questione presenta. Mi limito ad osservare che ci troviamo di fronte ad una novità che può mutare radicalmente l'approccio delle pubbliche amministrazioni nei

confronti dei cittadini-utenti. Le prime saranno, infatti, tenute a dar conto delle ragioni per cui la stessa prestazione costa molto più che altrove.

Ovviamente, per evitare di incorrere in clamorosi errori ed eccessive semplificazioni, occorrerà assumere numerosi parametri, la cui elaborazione richiederà complesse operazioni statistiche; si tratta di tener conto di variabili di diverso tipo, dalle dimensioni territoriali alle caratteristiche della popolazione, alle condizioni socioeconomiche.

L'attuazione della legge richiederà, pertanto, un notevole impegno delle Regioni, la vera fonte da cui ricavare informazioni e dati, ma anche delle stesse strutture tecniche del Governo centrale che dovranno creare un sistema per la raccolta e il trattamento dei dati provenienti dagli enti territoriali.

Ugualmente, le Assemblee elettive sono chiamate a svolgere un lavoro attento per il quale dovranno attrezzarsi per acquisire un'adeguata capacità di verifica della validità delle scelte prospettate dagli organi esecutivi.

Quanto, invece, al cosiddetto "fondo perequativo", va ricordato che opportunamente la legge-delega ha assunto una logica che fa prevalere l'esigenza della solidarietà e, quindi, della salvaguardia dell'unità del Paese su 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 considerazione che i diversi livelli di sviluppo economico e i forti divari che tuttora permangono tra Centro-Nord e Mezzogiorno non possono giustificare differenziali di trattamento nella fruizione di servizi essenziali che investono diritti fondamentali quali, ad esempio, la tutela della salute. E' 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.

E' stabilito, infatti, che, per le spese delle Regioni corrispondenti a livelli essenziali delle prestazioni, che sostanzialmente possono coincidere con quelle relative alla sanità, all'assistenza e all'istruzione, e per le funzioni fondamentali di comuni e province, debba essere garantita l'integrale copertura della differenza tra il fabbisogno standard e il gettito dei tributi dedicati a tali spese.

Per altre tipologie di spesa, il fondo perequativo deve, invece, ridurre le differenze di capacità fiscale tra i diversi territori.

Non è un caso, ma il risultato di una precisa scelta, che, nella legge-delega, la previsione dell'obbligo di integrale perequazione, almeno per alcuni servizi, si accompagni alla introduzione di meccanismi premiali e a misure sanzionatorie nei confronti degli enti e degli amministratori meno efficienti.

In una logica di federalismo solidale, più che competitivo, il fondo perequativo non poteva e non può che avere carattere verticale e investire la responsabilità dello Stato centrale.

In conclusione, è di fondamentale importanza, per le prospettive future del Paese, che, nella fase delicatissima dell'attuazione della delega, con particolare riferimento ai due aspetti richiamati, si proceda con l'attenzione e la cautela necessarie per evitare di innescare dinamiche centrifughe che potrebbero accentuare 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.

I festeggiamenti per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia offrono, a questo riguardo, una irripetibile occasione per richiamare l'attenzione di tutti, ed in particolare dei più giovani, sul significato dell'unificazione e sulla necessità di salvaguardare questo inestimabile patrimonio di valori, combattendo tutti 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 riproporre una nuova articolazione dell'unità nazionale in forma di federalismo e di rafforzamento delle autonomie.

In fondo, come ha detto di recente 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.

Grazie.