

Tra Roma e Pontida. Centralismo e localismo nell'Italia unita

Siamo entrati nel terzo millennio senza aver mai risolto il problema del localismo, che adesso si ripropone in questa fase di passaggio dal regionalismo al federalismo. Tanta continuità non meraviglia. Durante la formazione dello stato unitario fu subito chiaro che la “primavera dei popoli” (1848) si stava orientando in Italia verso una direzione ben diversa da quella seguita in Europa, soprattutto per una ragione. Le Costituzioni europee s’innestavano in uno spazio istituzionale consolidato, rappresentato dai nascenti stati nazionali. Da noi dominava invece un localismo che guardava allo Stato come ad un semplice “contenitore”, responsabile di un compito: garantire gli equilibri politici locali, mantenendoli prudentemente a distanza dai principi liberali del nascente costituzionalismo moderno. Una vecchia storia dunque ma, non essendo un problema da poco, non sarà facile accantonarla.

Anche la Repubblica è a sua volta nata all’ombra di un “costituzionalismo municipale”, e i risultati si vedono. L’art. 114 della Costituzione considera “enti autonomi” non solo le Regioni, le Province e le aree metropolitane, ma anche tutti gli 8101 comuni esistenti compreso, aggiungiamo noi solo come esempio, quello di Pedesina dove per la verità risiedono appena 37 abitanti. Potrà mai essere questa la base territoriale della devolution?

Alcuni osservatori guardano con simpatia al processo in corso, che da Roma ci dovrebbe idealmente avvicinare a Pontida. Tanto entusiasmo tuttavia non convince perché l’inedito sistema a “tre punte” (Stato, Regioni e Comuni) a cui ha dato vita il Titolo V, sconvolge ogni “dottrina” perché in Europa e nel Nord America il federalismo in realtà ha soltanto due punte, da una parte la federazione e dall’altra gli stati o le regioni, a cui i comuni sono generalmente subordinati.

Gli ottimisti sorvolano su queste differenze e vedono nella riforma del 2001 una continuità con l’originario spirito dei Costituenti, i quali gettarono per primi le basi della futura “Repubblica delle autonomie”. I pessimisti la pensano tuttavia diversamente e ricordano come la nascita dello Stato unitario (1861) fu favorita soprattutto dal timore che un assetto federale avrebbe messo a rischio il debole stato nazionale. E qui nasce un dubbio: perché le preoccupazioni in quegli anni molto forti, sono invece venute meno nel 2001?

In realtà il nuovo Titolo V rischia di fare esplodere proprio quelle tensioni territoriali che sarebbe stato invece necessario riorganizzare. E’ difficile applicare il principio di sussidiarietà in una regione dove possono coesistere comuni in pianura di 82 abitanti (29 in montagna), con altri i quali superano il milione. E’ poco credibile affidarsi alle venti regioni che conosciamo, visto che le rispettive popolazioni variano tra loro significativamente. Il 57% dei nostri comuni ha inoltre una popolazione inferiore ai 3000 abitanti. E’ dunque ragionevole immaginare che la sussidiarietà verrà presto o tardi applicata non tanto nel senso “federalista” quanto in quello opposto, attraverso un centralismo in grado di compensare le permanenti difficoltà operative dei livelli comunali.

Quale potrebbe essere del resto un criterio non negoziabile per decidere che una certa densità di popolazione sia adeguata o meno; che alcune funzioni siano essenziali per la natura dell’ente interessato o, per fare un ultimo esempio, come si decide il livello di fiscalità propria di un determinato livello territoriale? Non è facile, anche perché il dettato costituzionale non è sufficiente a dirimere gli interessi coinvolti, in assenza di una semplificazione delle istituzioni locali. Questa

strada non è tuttavia mai stata imboccata sino ad ora e la *devolution* promessa dal Titolo V è perciò costretta a misurarsi con le resistenze – e anche le differenze - presenti all'interno del sistema delle autonomie.

Si pensi solo alla diversa densità di popolazione del territorio nazionale. Per raggiungere i circa nove milioni di abitanti della Lombardia, è necessario mettere insieme una decina di regioni: Val d'Aosta (119.548 ab.), Molise (320.601), Basilicata (597.768), Umbria (825.826), Trentino (940.016), Friuli (1.183.764), Abruzzo (1.262.392), Marche (1.470.581), Liguria (1.571.783) e Sardegna (1.631.880). L'intero sistema regionale è peraltro la proiezione di semplici aggregati statistici individuati per la prima volta in sede Costituente, il cui rendimento istituzionale è tuttavia molto diverso, come si sta rivelando anche nella discussione in corso sul federalismo fiscale.

A cosa serve prevedere la definizione di costi standard per l'erogazione di alcuni servizi se poi i costi per abitante degli "apparati" amministrativi variano da regione a regione, diventando di 374 euro in Molise, 249 in Umbria o 197 in Abruzzo? Questi costi ricadono solo in parte su i contribuenti locali e si distribuiscono invece anche tra gli abitanti di regioni più efficienti come la Lombardia (91 euro), il Veneto (99) o la Liguria (103.) Anche nel caso del federalismo fiscale manca dunque una preliminare "ristrutturazione dell'amministrazione", senza la quale si smarrisce il senso dell'innovazione e la spesa si cristallizza nello "statu quo".

Tiriamo le conclusioni. L'attuazione del Titolo V sta consolidando quel localismo che doveva invece essere profondamente cambiato. Nello stesso tempo, sta prendendo corpo un inatteso centralismo di ritorno, considerato come una soluzione possibile ai numerosi conflitti in corso. A muoversi per prima è stata la Corte Costituzionale che, in mancanza di alternative, con la sentenza n. 303 del 2003 di fatto ha cominciato a riscrivere il titolo V, stabilendo che se lo Stato conserva alcune competenze amministrative perché ritenute d'interesse unitario, anche le corrispondenti funzioni legislative seguiranno, in nome di una sussidiarietà "verticale" che per la verità lascia non poco perplessi. Ma la vicenda che in questi giorni contrappone il governo ai comuni e alle regioni sulle modalità attuazione del federalismo municipale, la dice lunga sul tiro alla fune che è già iniziato, perché il federalismo si sta realizzando attraverso una riaffermazione forse inevitabile del centralismo, in questa occasione ben riassunto dai poteri del Ministro Tremonti.

Rischiamo di trovarci con uno stato che non è più unitario, senza per questo essere ancora diventato federale. Ritornano infine alcune prospettive, che in passato abbiamo accantonato a cuor leggero. C'è da chiedersi ad esempio se non sia venuto il momento di ripensare le dimensioni territoriali dei "catafalchi" regionali, come li chiamò Piero Calamandrei. La proposta avanzata a suo tempo da Miglio di istituire delle macroregioni o quella di ridurre il numero a dodici secondo la Fondazione Agnelli, restano più che mai attuali. E c'è da chiedersi se non sia anche il caso di procedere con l'abolizione, di recente suggerita dalla Corte dei Conti, dei circa sei mila comuni con meno di 5000 abitanti. L'Italia è il solo paese che nel dopoguerra non ha mai promosso una riorganizzazione dei poteri territoriali, da ultimo realizzata anche in Grecia, con una legge ordinaria (1997) che ha ridotto gli "organismi autonomi locali" da 6.775 a 1.033 unità. Una scelta del genere potrebbe rafforzare quel cambiamento istituzionale di cui tanto abbiamo bisogno, spingendolo oltre il federalismo municipale in cui stiamo scivolando e di cui peraltro non c'è mai stata traccia in nessun paese europeo.