

L'urgenza di un nuovo patto unitario

di Francesco Pizzetti

Il centocinquantenario dell'Unità di Italia dovrebbe essere l'occasione per una riflessione sul cammino fatto e su quello che ci attende. Sul passato ma anche sul futuro del Paese. Rischia invece di diventare l'occasione per nuove divisioni e nuove contrapposizioni, delle quali onestamente non pare davvero ci sia bisogno.

L'Italia di oggi non è certo quella di centocinquanta anni fa. La scelta centralistica che, dopo un tormentato dibattito, portò alla costruzione dell'Italia come uno Stato fortemente accentrato, è già stata profondamente innovata dalla nostra Costituzione del 1948, grazie al pieno riconoscimento delle autonomie locali e all'istituzione delle regioni, titolari persino di potere legislativo. Scelta rafforzata con la nascita delle regioni negli anni settanta e con le riforme amministrative degli anni novanta, ispirate alla volontà di realizzare, come si disse, il "federalismo a Costituzione invariata". Infine, con la riforma costituzionale del 2001, siamo approdati a un modello tutto italiano di federalismo, basato sulla parità dello Stato, delle regioni e delle autonomie locali come elementi costitutivi della Repubblica e su un massiccio trasferimento di competenze, funzioni e poteri.

Anche se la riforma del 2001 è ancora in parte incompiuta, la dimensione del cambiamento già avvenuto è testimoniata dal fatto che, considerato cento il totale della spesa pubblica complessiva erogata dalla pubblica amministrazione, essa fa capo solo per il sessantacinque per cento allo Stato, e per il restante è ripartita fra regioni, province e comuni.

Dal punto di vista delle spese dunque il centralismo non esiste più da tempo.

Del tutto diverso invece il discorso sul versante delle entrate e della ripartizione delle risorse pubbliche.

Lo Stato centrale è rimasto il titolare esclusivo di ogni decisione relativa alla provvista delle entrate e alla loro ripartizione.

Non solo. È rimasto in capo allo Stato, accentuato in questi anni dalle esigenze del patto di stabilità, il potere di decidere autonomamente i limiti di spesa e i vincoli ai quali devono soggiacere tanto le Regioni quanto gli enti territoriali.

Difficile immaginare una situazione più assurda di questa. Chi spende non è responsabile della provvista delle sue risorse e può essere sottoposto a vincoli di spesa del tutto estranei alle sue scelte e dunque, almeno sul piano politico, anche alle sue responsabilità.

Questo non è né centralismo né federalismo: significa solo moltiplicare i centri di spesa ma non i centri di responsabilità democratica. Si recide così il nesso essenziale tra governanti e governati: l'obbligo per chi governa di rendere conto di come usa i suoi poteri e le risorse che chiede ai propri cittadini. Inoltre l'irresponsabilità di fatto degli eletti rende più forte la possibilità di condizionamenti che hanno di mira semplicemente la appropriazione, anche illecita, di risorse pubbliche.

A questo si aggiunga che continuiamo ad avere una forma di governo centrale di tipo assolutamente tradizionale, sempre meno adeguata a gestire un sistema policentrico come questo. Da un lato, vi è un Parlamento sganciato da ogni forma di rappresentanza dei livelli territoriali, titolare di un potere legislativo statale sempre più in crisi, schiacciato fra potere normativo dell'Unione e potere legislativo delle regioni, chiamato a fare i conti col ruolo crescente delle autonomie locali, sempre meno capace di fare sintesi tra gli interessi e le aspettative di una realtà così articolata. Dall'altro, abbiamo un governo centrale intrinsecamente debole verso le regioni e il sistema delle autonomie, privo di un ruolo unificante esplicitamente definito e di conseguenza anche dei necessari strumenti istituzionali e politici.

Oggi il solo vero soggetto unificante è il ministero dell'Economia, grazie al controllo che ha sulle entrate e ai vincoli che può porre alle attività di spesa delle regioni e degli enti territoriali. Un ruolo che in questi anni è stato rafforzato dagli obblighi europei e ha sinora consentito di limitare i danni, ma che ha anche accentuato la tensione fra vincoli posti da un neocentralismo di tipo puramente vincolistico e una articolazione democratica regionale e locale di fatto tenuta in stato di minorità.

Celebrare l'Unità di Italia senza fare i conti con questa realtà e senza assumersi la responsabilità di scelte istituzionali non più rinviabili, non solo non ha senso: rischia di diventare un colpa.

L'occasione di questa celebrazione deve invece spingere a dare compiutezza e organicità a una forma moderna di unità, basata sull'esaltazione della responsabilità della comunità nazionale e di quelle regionali e locali, su forme coerenti, moderne e funzionali di raccordo tra Stato centrale e enti territoriali, su una chiara e ben costruita definizione del ruolo, dei poteri e dei limiti del potere unificante e di direzione dello Stato centrale e dei vincoli che in nome dell'unità complessiva del Paese e dell'eguaglianza dei diritti fondamentali dei cittadini, devono caratterizzare tutti i livelli di governo, dallo Stato alle regioni fino alle autonomie locali.

Serve portare a compimento un federalismo fiscale che, grazie a costi e fabbisogni standard ben definiti e livelli essenziali delle prestazioni saggiamente individuati, sia in grado di contenere la spesa, di liberare risorse per lo sviluppo e il lavoro, di responsabilizzare le classi politiche locali, di assicurare ad ogni livello quel corretto circuito democratico tra governanti e governati senza il quale non vi è una democrazia politica compiuta.

Questo è certamente il modo migliore e più significativo per rinnovare, come costantemente ci chiama a fare il Presidente della Repubblica, il nostro patto unitario.