

# Rapporti fra centro e periferia: spunti su questi 30 anni di federalismo all'italiana

DI VERONICA NICOTRA

**ABSTRACT:** L'intervento esamina le criticità e i nodi irrisolti del percorso che dagli anni '90 in poi ha portato alla riforma dell'assetto istituzionale del nostro Paese in senso federalista e traccia le prospettive di evoluzione.

La crisi politica degli anni '90 ha portato una forte spinta al cambiamento e una forte attenzione ai temi dell'autonomia e della responsabilità: a livello locale, il grande lascito di quegli anni è la conquista, con l'elezione diretta dei sindaci, di governi locali stabili per l'intero mandato, mentre a livello nazionale si è affermata una forte spinta alla "leaderizzazione" ma non si è giunti ad uno stesso livello di stabilità e governabilità.

Gli anni '90 sono anche gli anni delle riforme di decentramento amministrativo, culminate nella riforma costituzionale del 2001, ancora oggi non compiutamente definita: in mancanza di una guida unificante del legislatore statale, l'assetto dei rapporti fra i livelli istituzionali è ancora alla ricerca di un nuovo equilibrio.

Per superare le disfunzioni e arrivare ad un assetto istituzionale più avanzato, occorre un bilancio condiviso e un'analisi dei problemi veri che frenano lo sviluppo del Paese, elevando il profilo riformatore dell'iniziativa politica. In questa fase, il PNRR, segnando un cambio di metodo e di sostanza dell'azione politica, può rappresentare un fattore di discontinuità e spinta: per il superamento della crisi istituzionale serve uno Stato forte, capace di coordinare e unificare le politiche e servono istituzioni della Repubblica autorevoli, in un quadro di regole chiare e responsabilità definite, alla ricerca di un nuovo punto di equilibrio fra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni.

**ABSTRACT:** *The paper examines the critical points and unresolved issues of the path that has led, since the 1990s, to the reform of our country's institutional structure in a federalist sense, and outlines the prospects for evolution.*

*The political crisis of the 1990s brought a strong push for change and a strong focus on the issues of autonomy and responsibility: at the local level, the great legacy of those years was the achievement, with the direct election of mayors, of stable local governments for the entire term, while at the national level there was a strong push for the personalization of political leadership, but without reaching the same level of stability and governability.*

*The 1990s were also the years of administrative decentralization reforms, culminating in the constitutional reform of 2001, which is still not fully defined: in the absence of unifying guidance from the state legislature, the structure of relations among the institutional levels is still searching for a new balance.*

*In order to overcome dysfunctions and reach a more advanced institutional structure, there is a need for a shared assessment and analysis of the real problems that are holding back the country's development, raising the reform profile of the political initiative. In this phase, by marking a change in method and substance of political action, the PNRR can represent a factor of discontinuity and drive: to overcome the institutional crisis, a strong State is needed, capable of coordinating and unifying policies, and authoritative institutions of the Republic are needed, within a framework of clear rules and well-defined responsibilities, in the search for a new balance between State, Regions, Provinces, Metropolitan Cities and Municipalities.*

Se guardiamo indietro, agli anni '90, lo sguardo restituisce un'immagine lontana e dai contorni sfuocati, ma alcuni elementi ci appaiono definiti: la crisi inedita, complessiva e radicale del sistema politico, una spinta al cambiamento e un'attenzione crescente verso la dimensione locale e i temi dell'autonomia e della responsabilità.

E' a tutti noto che una delle risposte al terremoto politico dei primi anni '90, fu rappresentata dal sistema di elezione diretta dei sindaci, letta sia come reazione alla debolezza dei partiti e tentativo di superarla, sia come ricerca di governabilità e di stabilità, sia come prima sperimentazione dei processi di "leaderizzazione".

La crisi della forza egemonica del partito "Principe" sulle Istituzioni, della capacità dei partiti di operare, innervando un sistema istituzionale fragile, quale principale elemento di coesione delle strutture parlamentari e governative, la crisi del modello classico della democrazia rappresentativa agevolò la scelta dell'elezione diretta.

Altri fattori si aggiungono a connotare quegli anni: si abbattano barriere politiche ed economiche fra gli Stati; crollano i muri che separano culture, esistenze ed individui; si fa un passo avanti nella costruzione dell'Unione europea, obbligando gli Stati ad adottare politiche di risanamento finanziario; arretra l'intervento pubblico nel sistema economico; si afferma la Lega; prevalgono forme diverse e inedite di comunicazione politica. E non va dimenticato l'ampio dibattito, apertosi con il referendum per la preferenza unica, sulla capacità del sistema elettorale di curare le degenerazioni della partitocrazia e di modificare il funzionamento del quadro politico, favorendone la semplificazione con il fine di una democrazia fondata sull'alternanza.

L'elettore, desideroso in quegli anni di rinegoziare la delega ai partiti, sembra subito apprezzare il rapporto diretto con l'eletto e ciò spinge a consolidare anche a livello nazionale il ruolo trainante del leader for premier.

Di quegli anni senza dubbio rimane oggi la conquista irreversibile, salutare ed emblematica di governi locali stabili per l'intero mandato, spesso confermati, cosa che, in un Paese come il nostro con una sessantina di governi nazionali in più di mezzo secolo, poteva sembrare impensabile e rimane tuttora un miraggio, considerato solo i numerosi governi che si sono succeduti nella legislatura da poco conclusa.

Un dato è giusto segnalare: se a livello nazionale, con sistemi elettorali diversi e cangianti, si è nel tempo riprodotta ed affermata l'esigenza dell'immagine del leader e la personalizzazione della competizione per la conquista del governo, non si è però determinata la medesima stabilità e governabilità.

Come se il quadro instabile o inadeguato di regole entro cui si è mossa o si muove la vicenda politica non consentisse il medesimo risultato e spingesse una porzione ampia, sempre più ampia, ontologicamente mobile, dell'elettorato a ricercare sempre una soluzione diversa dalla precedente.

E il "trasformismo" e la volatilità del voto che si riflette e ribalta in un trasformismo esasperato dell'eletto e del politico che vediamo crescere nel tempo.

Gli anni 90' avviano anche la fase delle riforme di decentramento amministrativo, quale risposta ulteriore alla crisi, e più in generale di esplicita messa in discussione della forma di Stato, una discussione ancora oggi aperta, che ha prodotto risultati ancora non definitivi e che per tale ragione ha reso ancor più problematico il funzionamento del sistema istituzionale e politico.

E', infatti, a metà degli anni '90 che giunge a completa maturazione l'idea che la valorizzazione dei soggetti istituzionali più vicini ai cittadini, secondo una filosofia che predilige la liberazione di poteri e compiti dal centro verso la periferia, possa migliorare e rendere più efficiente il governo del Paese. Ricordiamo la riforma del sistema delle Conferenze del '97, ove trova massima espansione e dilatazione la governance a quadro costituzionale vigente, che fissa un significativo punto di arrivo di un percorso decennale di elaborazione ed applicazione del principio di leale e reciproca collabo-

razione tra i livelli istituzionali. Traguardo che poi la riforma costituzionale del 2001 renderà immediatamente superato, aprendo una nuova fase.

Cosa è stata ed è la riforma costituzionale del 2001: un traguardo raggiunto, un equilibrio sempre instabile, un azzardo da correggere?

Oggi appare un argomento da ridiscutere, una trama da completare .

Sono, infatti, la riforma costituzionale del 2001, con la fissazione di un nuovo assetto dei rapporti fra i livelli di governo, le questioni che lascia inevase e le aspettative che essa crea che fanno paradossalmente e progressivamente entrare in crisi il sistema di relazioni istituzionali, o meglio determinare un sistema alla continua ricerca di un punto di coesione.

Ricerca ancora in corso.

E' il contesto costituzionale, come rileva dalla semplice e rapida lettura del combinato disposto degli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, che fa avanzare e al contempo mette in fibrillazione il sistema istituzionale, almeno per la parte relativa alle articolazioni territoriali del potere pubblico.

L'articolo 114 trasforma la forma di Stato in senso federale e autonomista: equior-dinazione, pari dignità; si tratta di una norma che obbliga all'adozione di regole e criteri relazionali nuovi. Livelli di governo, con poteri e funzioni peculiari e differenziate, tutti contraddistinti dalla rappresentanza generale degli interessi della comunità di riferimento, dotati perciò del carattere proprio della politicità ed equiparati sul piano costituzionale. E' una norma che dà un'avanzata ed inedita riproduzione strutturale del principio di leale collaborazione.

L'articolo 117, con l'inversione del criterio di riparto della competenza legislativa fra Stato e Regioni, obbliga il legislatore statale, il Parlamento e il Governo, nella veste di legislatore delegato, a ripensare l'ambito e l'esercizio della propria funzione legisla-tiva.

L'articolo 118 travolge, definitivamente dopo lo scardinamento compiuto dalle ri-forme cd. Bassanini, lo storico principio del parallelismo fra legislazione e ammini-strazione, riconoscendo la titolarità delle generalità delle funzioni amministrative in capo ai Comuni.

La riscrittura integrale dell'articolo 119 basato su un sistema di finanziamento de-gli enti territoriali che vuole superare il meccanismo dei trasferimenti annuali da parte dello Stato, attraverso l'ampliamento della loro capacità finanziaria e la possibilità di azionare autonomamente la leva fiscale con la sottrazione alla discrezionalità dello Stato di quote consistenti del gettito tributario .

Come si dice, una straordinaria metamorfosi, non corredata da adeguati meccani-smi di raccordo e soprattutto non bilanciata da una parallela revisione delle regole di funzionamento dello Stato per rafforzarne la sua funzione unificante ed evitare che il pluralismo non si alteri in frammentazione, in conflitto, in caos.

Da quella riforma, l'assetto dei rapporti fra i livelli istituzionali è tutt'ora alla ricerca affannosa di un nuovo equilibrio. Nelle legislature che si sono susseguite sono stati compiuti tanti tentativi dall'esito infruttuoso e con un discreto dispendio di energie, di tempo, di fiducia, di ricerca di attuazione, ma anche ricordiamoci di riforma profonda di alcune parti dello stesso titolo V, oltre che di altri capitoli fondamentali della nostra Carta costituzionale.

Sono stati anni in cui i fattori di divaricazione e di conflittualità sono spesso pre-valsu su quelli di collaborazione. E' così mancata la capacità delle forze politiche, al-ternatesi ora come maggioranza ora come opposizione, di affermare uno spirito co-struttivo, prevalendo una pregiudiziale ad azzerare il lavoro fatto da chi stava prima, come effetto sommamente perverso della regola, invece salutare, dell'alternanza. E poi è forse mancata con alcune eccezioni di rilievo – si pensi alla riforma del Governo

Renzi – una sincera convinzione sulla reale necessità per il Paese di rivedere le regole del gioco e di funzionamento delle Istituzioni. Come se il “guardo” della politica non avesse il coraggio di progettare oltre un quinquennio o anche meno, per ridotta fiducia in sé stesso o per paura di pregiudicare un facile e più immediato consenso o ancora negando a priori a sé stesso la forza e l’aspettativa di esserci oltre quel tempo.

Sono stati, quindi, compiuti errori la cui responsabilità può essere distribuita equamente fra tutti.

È mancata una visione d’insieme. E’ mancata una guida del legislatore statale, che più di altri avrebbe dovuto interpretare e farsi carico di definire un punto di equilibrio accettabile fra le diverse spinte in gioco. Un compromesso utile a dare coerenza e compattezza a un sistema plurisoggettivo, ma che soprattutto convincesse sufficientemente tutti i diversi soggetti in gioco del vantaggio complessivo per l’intero sistema di operare in modo coerente, coordinato e ben strutturato.

Sono emerse ed emergono spinte di controriforma, in assenza di un bilancio condiviso su ciò che serve modificare dell’assetto istituzionale attuale per una navigazione che porti verso un sistema più avanzato e soprattutto capace di superare le disfunzioni strutturali che affliggono il Paese.

Può essere questa la legislatura giusta? Può essere questo il contesto fertile su cui avviare un ragionamento?

Certamente almeno i due anni che abbiamo alle spalle, ma anche le dinamiche attuali hanno mutato profondamente le priorità e ancor più rafforzato la dipendenza delle politiche nazionali dalla dimensione internazionale ed europea.

La pandemia, la guerra in Europa, il tema della crisi energetica coniugato con l’emergenza ambientale, la fragilità sociale ed economica, hanno reso le questioni di carattere istituzionale meno rilevanti nell’agenda politica.

La nuova legislatura, però, ha messo in cantiere due grandi temi, quello relativo all’attuazione del regionalismo differenziato ed in prospettiva una revisione della Forma di governo.

Cosa servirebbe prima di accingersi a toccare gangli vitali dell’ordinamento? Servirebbe un’analisi franca dei veri problemi che frenano lo sviluppo del Paese, il funzionamento di una democrazia matura, l’efficienza della pubblica amministrazione, un fisco equo e non ostile al cittadino e via discorrendo e su questa base una concordia di obiettivi e fini.

La strada giusta sarebbe elevare il profilo riformatore dell’iniziativa politica, riaffermare il primato della politica, per superare le tre crisi che da decenni affliggono il Paese: la crisi politica, la crisi istituzionale, la crisi di sistema.

Crisi del sistema politico, crisi del sistema istituzionale, crisi di sistema.

Si tratta di comprendere a fondo il nesso che sussiste fra questi tre piani e individuare ciò che li unisce, nel bene e nel male.

La crisi del sistema politico ha visto una prima fase caratterizzata dalla scelta compiuta dalle principali forze politiche di unificare movimenti e partiti prima distinti, indirizzo che però non ha prodotto, almeno sin qui, quella democrazia dell’alternanza che si auspicava, né quella convergenza su alcuni temi generali, necessari per stabilizzare il sistema istituzionale nel suo complesso.

Tale crisi potrebbe forse sanarsi grazie alla definizione di un assetto stabile e rinnovato del quadro istituzionale, traendo credibilità anche da questo e introducendo nuove regole di funzionamento delle istituzioni capaci di strutturare un rapporto aggiornato fra esecutivo e legislativo e un equilibrio fra i livelli di governo, e così definendo un sistema elettorale nazionale che sia duraturo nel tempo.

La crisi del sistema istituzionale ha progressivamente accentuato la crisi dello Stato, acuendo la fragilità del quadro politico e la difficoltà di governo delle maggioranze.

Essa tocca l'essenza dello Stato, il suo valore unificante, il suo essere massima espressione dell'autorità pubblica, la sua attitudine a fare sintesi fra la molteplicità in nome dell'interesse generale.

Ed è una crisi, come abbiamo visto, aggravata dal federalismo all'italiana, tecnica e modello in sé giusti e ambiziosi di organizzazione dei poteri pubblici, la cui capacità di promuovere un riassetto virtuoso ed efficiente del sistema istituzionale ed amministrativo dipende però, ampiamente, dalla forza e autorevolezza dello Stato, quale soggetto che deve liberare responsabilità e compiti. E' difficile che attecchisca un federalismo ed un modello autonomista fecondo, se questo è solo una risposta alla debolezza dello Stato oppure la rivendicazione di ruolo da parte dei singoli livelli di governo in contrapposizione fra loro.

Ricordiamo che la nostra "Repubblica delle Autonomie" nasce non per unire ciò che è diviso, non per "federare", ma per dividere, "decentrare" ciò che è unito e nasce -abbiamo detto- come possibile soluzione alla fragilità del sistema politico ed istituzionale centrale e come argine alle spinte separatiste dei primi anni '90. Nasce, quindi, in un contesto debole, e come possibile risposta a tale debolezza, affrontando uno dei temi dominanti di questo e quel secolo in una fase però della storia politica ed istituzionale del nostro Paese in cui, alla debolezza dello Stato e delle Istituzioni, si aggiunge, quale causa o effetto, la messa in discussione del quadro politico.

In questo contesto, il ruolo dello Stato si è affermato ed è stato orientato prevalentemente, almeno sino a qualche anno fa, ad un'opera di limitazione e freno dell'autonomia politica e soprattutto finanziaria degli altri livelli di governo, con una cospicua e massiva produzione normativa improntata al contenimento della finanza pubblica. È possibile ed auspicabile che siamo ad un tornante decisivo anche in ordine a questa fase.

Indubbiamente il PNRR rappresenta un elemento di straordinaria discontinuità non solo nella qualità del rapporto fra Unione europea e Stati membri, ma anche per il nostro Paese un cambio radicale di metodo e di sostanza dell'azione politica.

Serve uno Stato forte e capace di coordinare ed unificare le politiche e servono istituzioni della Repubblica autorevoli ed in grado di svolgere i propri compiti.

Poi, il superamento della crisi istituzionale potrebbe aiutare a recuperare il rapporto di fiducia con i cittadini e la società e ad affrontare così la crisi complessiva di sistema.

In particolare sulla crisi istituzionale: la ricerca difficile di un punto di equilibrio fra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, enti distinti ed autonomi, che devono poter svolgere il proprio ruolo e compiti, in un quadro di regole chiare, responsabilità definite e separate e senza prevaricazioni.

E per quanto ci riguarda più strettamente nel rapporto fra autonomie territoriali, la definizione di un modello cooperativo che vede le Regioni svolgere un ruolo squisitamente legislativo e non di intermediazione e gestione e gli enti locali un ruolo di amministrazione, superando quella antinomia riassumibile in una domanda: un sistema nazionale delle autonomie locali o venti sistemi regionali delle autonomie locali?

A questa domanda se ne può collegare immediatamente un'altra: esiste una via mediana? E' possibile far attecchire nel nostro ordinamento un innesto originale che consenta di trovare una mediazione fra questi due modelli? Un innesto che sia da un lato aderente ad un'evoluzione del sistema in senso decentrato e federale e dall'altro sia rispettoso della storia italiana, dell'eredità della nostra tradizione nazionale caratterizzata essenzialmente da un rapporto fecondo fra Stato e Comuni.

Ci sarà la Repubblica del ventunesimo secolo?

Forse, chissà.