

a cura di Marcello Pacini

Un federalismo



dei valori

Percorso
e conclusioni
di un programma della
Fondazione Giovanni Agnelli
(1992-1996)



*Edizioni della
Fondazione Giovanni Agnelli*

Studi e ricerche

a cura di Marcello Pacini

Un federalismo dei valori

Percorso e conclusioni di un programma
della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)



*Edizioni della
Fondazione Giovanni Agnelli*

Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996) / a cura di Marcello Pacini - VIII, 183 p., 21 cm; grafici

1. Italia - Regioni e Stato
2. Italia - Federalismo

I. Pacini, Marcello

Copyright ©1996 by *Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli*
via Giacosa 38, 10125 Torino
tel. 011 6500500, fax 011 6502777
e-mail: segreteria@fga.it
Internet: <http://www.fga.it>

ISBN 88-7860-118-7

Indice

Introduzione p. 1

Prima parte

Un federalismo unitario e solidale. Dai principi alla proposta

Un federalismo dei valori	11
La costruzione dello Stato federale	15
Gli attori del federalismo	39
La nuova ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni	45
Scenari di federalismo fiscale	55
Il destino della specialità	65
Ripensare la Costituzione	69

Seconda parte

Federalismo e nazione, federalismo ed Europa

Rifondazione dello Stato, federalismo e nazione italiana	77
Federalismo e nazione italiana	87
Federalismo italiano ed Europa	91

Terza parte

La capitale reticolare

La delocalizzazione delle funzioni nazionali: l'esperienza europea e una proposta per l'Italia	p. 99
Costruire la capitale reticolare	105

Quarta parte

Nuova geografia italiana e ridisegno regionale

Nuove Regioni, sfide internazionali e riforma dello Stato	121
La nuova geografia economica e la riforma dello Stato	133
Mezzogiorno: uscire dalla minorità	155
Mezzogiorno, federalismo e autogoverno	161
Verso le nuove regioni	171
L'Italia a più dimensioni	177
Scheda informativa e bibliografica del programma di ricerca	181
Nota sul curatore	183

Introduzione

Questo libro ricostruisce il percorso di ricerca della Fondazione Giovanni Agnelli intorno al tema della riforma dello Stato italiano in senso federale e contiene quindi le analisi, le riflessioni, le proposte elaborate dal 1992 a oggi.

Una parte degli interventi era già stata pubblicata sulla rivista della Fondazione Agnelli *XXI Secolo* e in un volume uscito nella primavera del 1994 con il titolo *Scelta federale e unità nazionale*. Ho tuttavia ritenuto utile riproporre nella loro integralità i documenti più significativi del nostro programma, perché attraverso di essi si può seguire lo sviluppo di una linea di pensiero coerente e articolata, che era stata avviata quando ancora la discussione intorno alla riforma dello Stato in senso federale si trovava in una fase embrionale.

Oggi invece le proposte si moltiplicano, e non provengono solo dal mondo politico e dai governi locali. Importanti soggetti della cultura e della società civile hanno in questi mesi condotto e rese pubbliche riflessioni di grande rilevanza. È stato proprio questo ridestarsi dell'interesse per le riforme costituzionali, dopo un temporaneo oblio durato per tutto il 1995, a suggerirmi di riprendere questo tema, anche in considerazione della perdurante validità dei risultati a cui siamo pervenuti, sovente citati e ripresi da più parti.

Una seconda e altrettanto importante considerazione mi spinge a riproporre la nostra riflessione. Se si intende davvero passare a una vera e propria fase di riforma costituzionale, è necessario dare vita nel paese a un dibattito il più ampio possibile, per spiegare all'opinione pubblica il significato e le finalità di una così grande ristrutturazione delle istituzioni, le sue ragioni e motivazioni, gli snodi fondamentali del processo di transizione e il punto d'arrivo desiderato. I cittadini di tutte le regioni italiane devono cioè convincersi dell'urgenza e delle convenienze di una trasformazione che, accantonando ogni cautela terminologica, si potrebbe

definire rivoluzionaria, per la cesura che segnerebbe rispetto alla tradizione centralista dell'Italia post-risorgimentale e soprattutto rispetto alla pratica dell'esercizio del potere degli ultimi quarant'anni.

Senza nascondersi le difficoltà, si può rilevare che esistono almeno due fattori che possono contribuire a superare i passaggi più delicati di questa grande trasformazione: una parte cospicua della storia italiana di lungo periodo e lo «spirito» di questa fine di secolo.

Una grande tradizione storica italiana affonda le sue radici nell'esperienza del pluralismo e dell'autonomia delle città e dei territori italiani. È una tradizione che ha accompagnato il cammino dell'Italia per quasi un millennio, alternando momenti di fioritura culturale ed economica a momenti di grande decadenza. Siamo al cuore della storia d'Italia, a situazioni ed eventi troppo presenti alla nostra memoria e alla nostra sensibilità culturale per dover essere ulteriormente ricordati.

Qualche parola va invece spesa per gli scenari politici, culturali ed economici mondiali alla fine del XX secolo. Il richiamo è opportuno non tanto per trovarvi indicazioni di ingegneria costituzionale, quanto per avere presente alla nostra attenzione quello che si può chiamare lo «spirito» di questa fine di secolo. Mai come oggi infatti i grandi cambiamenti e le grandi tendenze internazionali influenzano la vita delle società nazionali, e devono pertanto essere messi in conto quando si rifletta di cose italiane.

Il primo e più importante dei grandi cambiamenti planetari verificatisi in questi ultimi venticinque anni è, non vi sono dubbi, il grande avanzamento della democrazia.

Intorno alla metà degli anni settanta in Spagna e in Portogallo cadevano gli ultimi governi autoritari di destra in Europa. Negli anni ottanta il Sud America è stato recuperato alla democrazia con la fine dei regimi militari in Brasile, Argentina e poi anche in Cile. A partire dagli anni novanta, con la caduta dell'Unione Sovietica, la Polonia, la Cecia, la Slovacchia, l'Ungheria, la Romania e la Bulgaria sono retti da governi democratici. Di conseguenza, con la sola eccezione di Cuba, non si conoscono oggi nel mondo euroamericano governi non democratici. Per la prima volta nella storia.

La stessa Russia e alcune altre repubbliche nate dalla disgregazione dell'Unione Sovietica, sia pur fra incredibili difficoltà economiche e con ricorrenti crisi di legalità, stanno cercando una loro via alla democrazia. L'espansione della democrazia sembra iniziare a riguardare anche l'Asia, con la caduta della dittatura nelle Filippine. I prossimi anni saranno peraltro decisivi per comprendere se i paesi e le culture del Sud-est

asiatico e dell'Estremo Oriente, prima fra tutti la Cina, riusciranno a trovare soluzioni istituzionali e politiche che consentano di coniugare la libertà economica con la democrazia politica e siano, di conseguenza, più vicine alla sensibilità e ai modelli occidentali.

Un altro grande cambiamento, comune a quasi tutti i paesi occidentali, è il processo di deburocratizzazione e di destatalizzazione, che porta lo stato a un cospicuo ridimensionamento del proprio ruolo nella gestione degli affari economici e sociali di una comunità nazionale.

Se le esperienze thatcheriane e reaganiane rappresentano gli esempi estremi di questo orientamento, certo è che la ritirata dello stato dalla gestione diretta dell'economia e in parte dall'organizzazione del *welfare* coinvolge praticamente tutti i paesi occidentali. La grande stagione dello stato socialdemocratico è ormai da tempo avviata alla conclusione, a causa dell'insostenibilità dei suoi costi e dell'enorme dilatazione delle burocrazie. Per reazione, si è venuta diffondendo una cultura politica fondata su una richiesta di generale diminuzione della pressione fiscale e dell'intervento statale, verso il quale si ha sempre meno fiducia perché ritenuto inefficiente, incapace, non equo e prevaricatore.

Non si tratta sempre, com'è ovvio, di giudizi fondati, ma tale è lo «spirito» dei tempi in Occidente, che rivendica un'espansione della sfera privata e una riduzione delle deleghe alle istituzioni più lontane dai cittadini, la prima per far rientrare nel diretto controllo personale aspetti e dimensioni della vita affidate allo stato nell'esperienza socialdemocratica precedente, la seconda per organizzare con maggiore e più diretto controllo ciò che rimane affidato alla dimensione pubblica. Le richieste di autonomia, di autogoverno, di sussidiarietà diventano allora le conseguenze di questa nuova temperie politica e culturale che va diffondendosi un po' ovunque.

In generale, a godere i maggiori benefici derivanti dall'applicazione di questi principi in Europa e, dunque, a perorarne la causa con più energia sono le metropoli e le regioni. Per queste l'assunzione di nuove responsabilità, nuovi poteri e nuove risorse rappresenta un traguardo, grazie ai quali gestire con maggiore forza la propria posizione all'interno di un contesto internazionale di competizione permanente e poter dialogare direttamente con le istituzioni dell'Unione Europea, senza la mediazione dei governi nazionali.

Sulla base degli stessi principi due paesi europei, la Spagna e il Belgio, hanno trovato una soluzione a gravi problemi storici. Ambedue hanno adottato soluzioni di ispirazione federale. In Belgio, attraverso la costi-

tuzione federale del 1993, si è data una svolta decisiva ai rapporti fra le comunità francofone e fiamminghe. In Spagna con la nuova Costituzione del 1978 si è cercato di trovare un equilibrio fra l'unità dello stato e il riconoscimento delle autonomie delle nazionalità e delle regioni, come si può leggere nell'articolo 2. Ma anche in paesi che conservano una solida e non screditata tradizione centralista, come la Francia, si registrano segnali di devoluzione dei poteri dal centro alla periferia.

Altrove, come in Europa Centrale, lo «spirito» della fine del secolo si è manifestato in modo più radicale, con la frantumazione della Cecoslovacchia in due repubbliche indipendenti nel 1994. La separazione è stata tuttavia consenziente e molto civile, e già oggi non impedisce costruttive politiche di collaborazione, come la costituzione della CEFTA, l'area di libero scambio dell'Europa Centrale.

In contrasto con questi pacifici processi di ricerca di nuovi equilibri fra poteri, di creazione di nuovi spazi per l'autonomia e l'autogoverno, vi è la clamorosa eccezione delle repubbliche della ex Jugoslavia, che hanno dato luogo a una patologia gravissima e drammatica.

La barbarie degli eventi non cancella, tuttavia, la legittimità della richiesta di autonomia e di autogoverno di quei territori. Semmai ci ricorda l'importanza, già ricordata all'inizio, dei progressi democratici fatti altrove in questi anni. E soltanto all'interno di sistemi democratici che le domande di autogoverno e di autonomia possono e riescono a essere affrontate e risolte in modo pacifico. La democrazia offre infatti gli strumenti per dare risposta positiva a questi problemi all'interno di un quadro di legalità e di concordia nazionale. Anche quando la domanda di autonomia si spinge talvolta al suo limite estremo, come è appunto avvenuto nel caso della separazione di Slovacchia e Cecia, è sempre la democrazia a permettere che un così delicato e traumatico passaggio avvenga in modo incruento.

La mia riflessione sul diffondersi delle richieste di autonomia e di sussidiarietà nel mondo occidentale e, in particolare, in Europa non può concludersi senza menzionare che queste non riguardano soltanto le funzioni dello stato e della pubblica amministrazione. Nel segno della deburocratizzazione, della semplificazione, dell'autonomia, dell'avvicinamento ai cittadini, la società civile chiede oggi in molti paesi di riappropriarsi o di esercitare *ex novo* funzioni e responsabilità che lo stato sovente si è assunto. Il passaggio dal *welfare state* alla *welfare society* è un altro aspetto dello «spirito» di fine secolo.

Accanto ai citati fenomeni di cambiamento nella cultura politica e negli ordinamenti istituzionali, importanti trasformazioni sono in corso nel-

l'economia internazionale. La Fondazione Agnelli ha recentemente avviato un nuovo programma di ricerca dal titolo «Prospettive geoeconomiche», che appunto tematizza questo cambiamento e lo legge in una prospettiva italiana.

Mentre rimando ai testi e ai documenti relativi, in questa sede è utile tuttavia ricordare che l'integrazione mondiale delle economie nazionali, la liberalizzazione dei capitali, la mobilità delle imprese e delle tecnologie, in un quadro culturale che premia l'abbattimento delle frontiere e il liberismo economico, hanno mutato profondamente il rapporto fra stato nazionale ed economia internazionale.

La perdita di sovranità dello stato, come comunemente viene descritto il fenomeno, rappresenta l'esito di un processo iniziato vent'anni or sono, che sta trasformando sempre più chiaramente l'economia internazionale in una variabile indipendente rispetto alle politiche dei singoli stati nazionali.

Una delle principali risposte che gli stati cercano di dare alle nuove logiche dell'economia mondiale consiste nella formazione di grandi aree regionali integrate, fra le quali l'Unione Europea rappresenta certamente l'esperienza più avanzata e matura.

All'interno delle aree regionali integrate o in via di integrazione importanti responsabilità spettano alle economie territoriali, che in permanenza cercano di recuperare livelli di competitività e di adeguarsi alle nuove condizioni del mercato internazionale. Il ruolo centrale delle economie territoriali all'interno della riorganizzazione mondiale dell'economia è stato più volte sottolineato nelle nostre ricerche e descritto come caratteristica peculiare di una nuova fase della competizione internazionale che non riguarda più solamente le imprese, ma coinvolge, appunto, anche i territori. Proprio la necessità che ciascun territorio ha di rafforzare tutti gli strumenti a sua disposizione per tenere o migliorare la propria posizione sui mercati internazionali determina una spinta verso il decentramento e verso l'autogoverno. Si tratta di un processo di riallocazione di poteri e della costruzione di una maggiore complessità nell'organizzazione del «pubblico», che va in particolare diffondendosi nell'Unione Europea coerentemente con la prospettiva di un'entità politica nuova, al cui interno sussidiarietà e autogoverno dovrebbero diventare principi fondamentali e cruciali.

È in questo quadro internazionale, caratterizzato da grandi processi di trasformazione, che dobbiamo collocare gli eventi italiani e, in particolare, un dibattito sulla riforma dello Stato.

Una riforma che presuppone una modifica alla Costituzione deve essere frutto di un pensiero strategico. A una Costituzione nuova o comunque profondamente rivisitata occorre infatti garantire in primo luogo una vita sufficientemente lunga, perché attraverso di essa deve emergere una nuova forma dello Stato capace di interpretare i bisogni culturali ed economici degli italiani per almeno qualche decennio e di metterli in sintonia, in un mondo sempre più interdipendente, con quelli degli altri paesi e degli altri popoli.

Lo «spirito» di fine secolo spira anche sull'Italia, e questo spiega perché, anche se le élites politiche continuano a manifestare incertezze, la domanda di riforma dello Stato continua a fare proseliti, segnatamente nella società civile. A essa infatti corrispondono non invenzioni di intellettuali isolati o di politici più o meno innovatori, ma stati d'animo che rispecchiano reali esigenze culturali, sociali ed economiche.

Ciò aiuta, peraltro, a comprendere perché nella quasi assenza di un dibattito propositivo sia potuta nuovamente emergere una posizione politica che punta alla separazione di alcune regioni del Nord dal resto del paese. La povertà del dibattito, la strumentalità o il disinteresse delle forze politiche aprono la strada a tesi ultrasemplicistiche ed estremiste, che solo due anni fa sarebbero state giudicate eversive. Bisogna però stare attenti a non esorcizzare queste tesi o, peggio ancora, ignorarle. Si ha un bel dire il separatismo porterebbe a conseguenze negative per tutti, comprese le regioni del Nord. Resta il fatto che le voci separatiste, considerate poco più che folklore fino a ieri, oggi trovano spazio nell'opinione pubblica, sono oggetto di discussione in trasmissioni popolari; in altre parole, si stanno lentamente legittimando. Hanno ancora scarsa credibilità politica, ma non è difficile prevedere un loro rafforzamento, se permane l'attuale vuoto di iniziativa sulla riforma dello stato. Non vanno enfatizzate, ma vanno affrontate, nella consapevolezza che esse nascono e prosperano nella latitanza della politica e nell'assenza di risposte alla richiesta di autonomia e di autogoverno.

Il separatismo lo si deve e lo si può invece combattere con le armi della democrazia, la discussione politica e il coinvolgimento dell'opinione pubblica. Prima ancora di pensare a un'assemblea costituente, comunque indispensabile, sono i cittadini che devono diventare tutti moralmente «costituenti», nel senso che tocca anche a loro parlare e dibattere in modo chiaro e pragmatico delle riforme possibili, senza lasciare strumentalizzare le ipotesi di riforma a fini elettorali o partitici.

Un buon punto d'avvio potrebbe essere il diffondersi della consapevolezza che la riforma dello Stato si deve proporre di varare riforme ca-

paci, da un lato, di ristabilire l'indispensabile rapporto di fiducia fra cittadini e istituzioni, e fra i cittadini e la politica e, dall'altro lato, di dare un'efficace risposta alle sfide della geoeconomia mondiale per continuare ad assicurare a tutti benessere, qualità della vita e condizioni democratiche.

Dopo le ricerche e le proposte su una riforma dello Stato in senso federale, con il nuovo programma «Prospettive geoeconomiche» la Fondazione Agnelli si propone oggi di individuare alcune linee di una risposta italiana alle nuove logiche dell'economia mondiale. I primi risultati ci confermano quanto avevamo già intuito tre anni fa: l'autogoverno dei territori italiani, una radicale riforma dei poteri fra centro e periferia e quindi una riforma dello Stato in senso federale, unitamente a un generalizzato rafforzamento dell'autonomia e dell'autogoverno della società civile, possono diventare strumenti essenziali per fronteggiare, costruttivamente e responsabilmente, il nuovo quadro economico mondiale.

Confortato anche da queste nuove ricerche a conservare la fiducia nelle possibilità di una riforma dello Stato italiano in senso federale, ho deciso di ripubblicare in forma unitaria i risultati del nostro programma «Riforma dello Stato».

Nel libro si ritrovano parole e concetti chiave, indispensabili per capire le motivazioni profonde della proposta istituzionale: il «federalismo unitario e solidale», fortemente orientato cioè a non rompere il vincolo fra le differenti regioni italiane e fra gli stessi cittadini; il «nesso tra federalismo, nazione e Unione Europea» con la riaffermata pressante esigenza di ripensare il senso della nazione italiana sullo sfondo europeo e di consolidare i legami con l'Europa proprio attraverso il federalismo; la «capitale reticolare» e la logica che permette di legare i vari territori italiani all'esercizio di funzioni nazionali; la proposta di «ridisegno regionale» e l'ipotesi delle dodici regioni, da realizzarsi con gradualità, attraverso il consenso dei cittadini che scopriranno progressivamente la convenienza di una più razionale dimensione del territorio regionale. In conclusione, nel libro il lettore troverà la proposta di un federalismo dei valori, radicato nella cultura italiana ed europea, per dare una risposta politica e istituzionale alle esigenze etico-politiche ed economico-sociali degli italiani.

Non era previsto che il libro venisse pubblicato in coincidenza con l'inizio di una campagna elettorale lunga e difficile.

Può essere però un bene. Di federalismo in Italia si è parlato finora troppo poco, e sempre in modo parziale o troppo specialistico.

È bene che l'informazione si amplia e si diffonda: sarebbe auspicabile che la riforma in senso federale dello stato diventasse un tema conduttore e portante della prossima campagna elettorale.

Marcello Pacini

Torino, 5 marzo 1996

PRIMA PARTE

Un federalismo unitario e solidale. Dai principi alla proposta

Un federalismo dei valori*

Il problema della riforma dello Stato si è ormai imposto all'attenzione dell'opinione pubblica italiana. Su un tema di tale rilevanza, che porterà il Parlamento a scelte che riguarderanno il futuro di tutti i cittadini, è bene che la discussione veda una larga partecipazione del mondo della cultura. In questo senso va interpretato il contributo della Fondazione Agnelli, che si manifesta attraverso un lavoro di ricerca durato alcuni anni.

Occorre premettere che l'individuazione di un nuovo modello di Stato per la Repubblica italiana è in larga misura determinata dalle condizioni economiche, sociali e culturali interne ed esterne al paese. Esistono, cioè, vincoli che obbligano a restringere la scelta a pochi modelli.

Il primo vincolo è quello dell'internazionalità della nostra economia, con il bisogno di assicurare al nostro sistema produttivo meccanismi adeguati per realizzare in permanenza nuovi traguardi di competitività. Nell'ambito della profonda trasformazione dei mercati mondiali, questa è una priorità strategica di sopravvivenza. Il secondo vincolo deriva dall'adesione all'Unione Europea. L'irreversibile partecipazione al processo di integrazione europea ha determinato una cessione di sovranità di cui occorre prendere atto anche in termini di conseguenze costituzionali e istituzionali. A questi vincoli esterni si affianca poi il grande vincolo interno della necessità di mettere ordine nella finanza pubblica. L'obiettivo che abbiamo di fronte, il risparmio nell'uso delle risorse e la loro ridistribuzione in termini quantitativi e qualitativi, è di grandissima difficoltà teorica e pratica, perché riguarda i rapporti fra ceti e gruppi sociali, e fra i territori. In altre parole, il rientro del debito pubblico non può essere perseguito che attraverso un processo che ci faccia passare da una situazione di assistenza e di inefficienza a una situazione di efficienza solidaristica o di solidarietà efficiente.

* Testo dell'articolo del curatore pubblicato da «Il Sole-24 Ore», 29 ottobre 1994.

A fronte di tali obiettivi occorre realisticamente riconoscere che vi è in Italia una grande carenza di quella fondamentale risorsa che presiede alle grandi trasformazioni costituzionali e che è l'unica a poter dare il senso della novità rispetto al passato: l'etica pubblica e il senso dello Stato. Ma per introdurre etica pubblica e senso dello Stato è necessario che alcuni principi fondamentali del buon governo, quali la responsabilità, la trasparenza e l'efficienza ritornino ad avere una collocazione centrale nella vita italiana, trovando una concreta possibilità di esprimersi attraverso opportuni meccanismi istituzionali.

Se questi sono i vincoli e gli ambiziosi obiettivi, sembra che a noi italiani non rimangano a disposizione che due vie per riformare lo Stato.

La prima via è quella francese, un centralismo illuminato, efficiente, equilibrato e lungimirante. Il modello francese si basa però sostanzialmente sull'esistenza di un ceto burocratico estremamente professionalizzato, che ha ormai acquisito una cultura, un'etica professionale e modelli comportamentali che hanno radici in una storia plurisecolare. Mancando l'Italia di tutto questo, pare dubbio che la Francia possa esserci di esempio.

La seconda via è quella dello stato federale, scelta da paesi forti e maturi, come Germania e Stati Uniti, che si fonda sulla partecipazione e sull'allargamento delle élites politiche, su una logica di sussidiarietà che promuove l'autogoverno, su un decentramento dei vincoli di bilancio a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, con la conseguente responsabilizzazione di ogni ente di governo locale.

Una serena e niente affatto ideologica analisi dei problemi di breve e lungo periodo del nostro paese, dei suoi limiti e delle sue possibilità, ci ha portato a ritenere che sia proprio la scelta federale la più adeguata per l'Italia, quella maggiormente in grado di introdurre nella gestione della cosa pubblica responsabilità ed efficienza, di soddisfare le esigenze di tutti i cittadini-contribuenti, nelle regioni del Nord, del Centro e del Sud.

L'esperienza internazionale ci insegna però che i federalismi sono molti. Quale va bene per l'Italia? Gli studi che abbiamo appena portato a termine propongono al dibattito politico alcune ipotesi più analitiche per un federalismo possibile. Volendo tuttavia definire, con grande generalità, le principali coordinate del modello che noi riteniamo più consono ai nostri problemi e alla nostra cultura, bisogna dire che l'Italia ha bisogno di un federalismo «unitario» e «solidale».

Federalismo «unitario» perché non soltanto la ricostruzione dello Stato deve avvenire nell'ambito di un complessivo rafforzamento della Repubblica e nel perseguimento degli interessi generali, ma perché pensiamo siano possibili nuovi meccanismi istituzionali che consentano, nello

stesso tempo, più ampie autonomie a ciascun livello di governo, maggiore coinvolgimento degli enti di governo locale nelle scelte nazionali ed effettive forme di cooperazione fra Stato federale, Regioni ed Enti locali. Ciò suggerisce, fra le altre cose, la creazione di una Camera delle Regioni, sul modello del *Bundesrat* tedesco, che sostituisca uno dei due rami dell'attuale Parlamento; ma richiede, allo stesso tempo, che lo Stato federale conservi importanti compiti di indirizzo generale su numerose e importanti competenze praticamente gestite dalle Regioni.

Federalismo «solidale» perché nessuno Stato può sussistere in presenza di divari troppo accentuati fra le sue componenti territoriali e perché, comunque, occorre garantire a chiunque e ovunque alcuni diritti essenziali della cittadinanza sociale. A ciò si aggiunga che il criterio della responsabilità può realizzarsi soltanto all'interno di un sistema di federalismo fiscale, che nella sua essenza ultima significa riunire centri di spesa e centri di prelievo. Ed è proprio all'interno del federalismo fiscale che, come illustrano le nostre ricerche, possono e devono trovare posto meccanismi perequativi tanto trasparenti quanto efficaci, ai quali affidare la concreta attuazione del valore della solidarietà.

La costruzione dello Stato federale*

1. *La scelta federalista della Fondazione Agnelli*

La Fondazione Giovanni Agnelli sostiene da tempo la necessità di una riorganizzazione dello Stato italiano in senso federale. Riteniamo infatti che né forme di decentramento amministrativo, sia pure estese, né un rafforzamento del regionalismo siano riforme sufficienti ad affrontare i problemi del paese. Pertanto, sebbene ci sia da parte nostra la consapevolezza che passi avanti nel decentramento amministrativo e nel regionalismo potrebbero comunque costituire segnali positivi, l'obiettivo che noi indichiamo come auspicabile svolta per la vita politica, per le istituzioni e per la società italiane è una revisione della Costituzione repubblicana come fondamento di un federalismo politico, amministrativo e fiscale.

Importa dire che non si tratta di una scelta ideologica e che nessuno pensa astrattamente al federalismo come alla migliore forma di governo in ogni tempo e in ogni luogo. Il federalismo della Fondazione Agnelli è un federalismo «possibile», pensato per l'Italia di oggi e quella dei prossimi decenni.

Perché il federalismo per l'Italia? Sono numerose le risposte possibili alla luce di quanto sta avvenendo nell'Italia degli anni novanta. Perché il federalismo promette più efficienza dello screditato modello centralista. Perché sembra essere una forma di governo più resistente alla corruzione. Perché può contribuire al risanamento della nostra disgraziata finanza pubblica. Perché appare adeguato alle prospettive di sviluppo economico dell'intero paese e delle sue parti. Perché dà voce alle richieste di autonomia e di autogoverno locale, valorizzando specificità economiche e culturali. Perché piace alle regioni del Nord, che guardano all'Europa, ma può essere d'aiuto anche a quelle del Sud, in cerca di strumenti di riscatto per rimanere agganciate al resto del paese.

* Testo della relazione presentata dal curatore al XXI Incontro di studio dei direttori Confindustria, *Le riforme istituzionali e la rappresentanza degli interessi*, Stresa, 30 settembre 1994.

Sono tutte ragioni vere, valide e, riferendosi a problemi italiani molto importanti, urgenti. Ma sono esse, prese singolarmente e nel loro insieme, sufficienti a giustificare una scelta federale?

Forse – si potrebbe argomentare non senza motivo – per risolvere questi problemi poteva bastare qualcosa di meno del federalismo. Buone leggi, governi più stabili, leggi finanziarie più rigorose, burocrazie più snelle e fidate. Perché, invece, auspicare una riforma così radicale, che non solo rivoluzionerà i rapporti fra cittadini, politica e istituzioni, obbligando a una revisione sostanziale della nostra attuale Costituzione, ma porterà cambiamenti di non poco conto in tutti gli aspetti della vita sociale ed economica del paese, chiedendo alla società civile un consenso vastissimo e un impegno di partecipazione altrettanto grande? È evidente che l'obiettivo deve essere proporzionale all'entità del cambiamento.

Io credo che la scelta federale si giustifichi in Italia soltanto alla luce di un obiettivo superiore, che ricomprende in sé, ma va al di là di tutti quelli che ho appena ricordato.

Questo obiettivo è la ricostruzione di un'etica pubblica, di un'etica pubblica fondata su valori forti, primo fra tutti il valore della responsabilità. Interpretare il federalismo come una risposta innanzitutto etica, prima ancora che politica e organizzativa, pensarlo come un tentativo di costruire in Italia un quadro istituzionale e una società civile che agiscano secondo le regole di un'etica della responsabilità rappresenta, io credo, una scelta adeguata alla storia del nostro paese. È infatti proprio una lettura critica della storia italiana dall'Unità a oggi a suggerire che la causa comune dei problemi e degli squilibri che cronicamente affliggono il nostro paese è proprio un deficit di etica pubblica. Con ciò intendo, in particolare, riferirmi alle carenze di senso civico e dello Stato, comuni a tutto il paese e non solo a una parte di esso, e alle difficoltà di superare i limiti dell'etica privata, indulgendo sovente anzi a forme di familismo amorale.

All'interno dello spazio concettuale e progettuale definito da questa scelta di valore, il federalismo «possibile» della Fondazione Agnelli si alimenta dei risultati delle ricerche e delle analisi empiriche da noi condotte da tre anni a questa parte nel campo dell'economia, delle scienze sociali e territoriali, della scienza politica e del diritto. In altre parole, lo studio della realtà economica e territoriale dell'Italia degli anni novanta, la considerazione delle trasformazioni dell'economia e dei mercati in Europa e nel mondo, l'attenta lettura dei segnali che i cittadini elettori e contribuenti italiani hanno inviato in questi anni come risposta alla parabola politica della Prima Repubblica ci inducono a individuare nel federalismo la risposta ai problemi italiani più adeguata e insieme più in sintonia

con l'esigenza di rifondazione di un'etica pubblica.

Ancora in via preliminare, vorrei aggiungere che la soluzione federalista mi pare del tutto compatibile con le esigenze di unità politica, territoriale e civile del paese. Il federalismo non è, come dimostrano le esperienze di grandi paesi come gli Stati Uniti o la Germania, in contraddizione con un forte sentimento di unità nazionale. Certo, una soluzione federalista comporta l'abbandono di un modello centralista di Stato. Ma l'abbandono di uno Stato centralista non comporta affatto la rinuncia a un riferimento forte all'unità nazionale. E non mi pare casuale che, anche in una prospettiva storica, l'opzione federale sia presente, sebbene con sfumature molto diverse, nelle culture politiche che dal Risorgimento in avanti hanno definito i caratteri fondamentali del nostro Stato unitario. Non soltanto perché federalisti dichiarati come Cattaneo, Salvemini, Dorso si possono considerare a pieno diritto protagonisti di quel processo, ma perché proprio nel pensiero dei Cavour, dei Minghetti, dei Farini, nel cuore, cioè, della tradizione risorgimentale, si possono rintracciare indizi rilevanti di un orientamento apertamente favorevole alle autonomie regionali e locali. Furono la situazione dell'Italia del 1861 e le preoccupazioni relative al governo delle regioni meridionali a impedire che questo orientamento culturale diventasse scelta politica con conseguenze istituzionali e amministrative, favorendo al contrario la progressiva centralizzazione dello Stato italiano. Se lo si esamina in questa luce, il federalismo in Italia può dirsi, con qualche ragione, un ordinamento rinviato più che estraneo alla nostra cultura politica e alla nostra storia.

2. Le domande di cambiamento

Non mi soffermo, per ovvie ragioni, sulle richieste di cambiamento e di svolta anche radicale che sono venute in questi anni dalla società italiana. Sono tutte ampiamente note e ciascuno di noi ha già avuto modo di analizzarle in profondità. Mi limito pertanto a ricordare le principali:

- a)* una domanda di rinnovamento della politica, che dia nuova legittimità alle istituzioni e determini un nuovo rapporto fra cittadini, rappresentanza politica e istituzioni;
- b)* una domanda di efficienza e trasparenza dell'amministrazione pubblica: si richiedono servizi migliori, eliminazione degli sprechi, maggiori assunzioni di responsabilità;
- c)* una domanda di risanamento della finanza pubblica;
- d)* una domanda di maggiore competitività del sistema Italia, che si-

gnifica creare nel paese le condizioni affinché l'economia italiana nel suo complesso e i singoli sistemi economici-territoriali nella loro specificità possano competere con successo sui mercati europei e internazionali;

e) una domanda di maggiore autonomia e articolazione dei livelli di governo, che costituisca il riconoscimento della grande differenziazione economica, sociale e culturale fra le diverse zone del paese;

f) una domanda di riduzione degli squilibri fra i diversi territori italiani e, in particolare, di quello storicamente più rilevante, fra Mezzogiorno e resto del paese.

Sebbene queste istanze provengano da ambienti socialmente, politicamente e culturalmente assai eterogenei, nondimeno esse sembrano formare un insieme sufficientemente coerente.

3. I principali interrogativi di un sistema federale

Sono convinto che il federalismo costituisca oggi la risposta più adeguata alle istanze di cambiamento che ho appena ricordato. Le ricerche condotte dalla Fondazione Agnelli mi sembrano potere offrire convincenti elementi di supporto a questa convinzione, che cercherò di approfondire nel seguito della mia relazione.

Per proseguire con un minimo di ordine, ho ritenuto di organizzare il materiale argomentativo intorno a quattro grandi nuclei tematici, che possono essere formulati attraverso i seguenti quattro interrogativi:

1) quali devono essere i principi guida di una revisione in senso federale della Costituzione repubblicana?

2) Quali devono essere gli attori principali di un sistema federale?

3) Quali sono le materie e i capitoli di una revisione in senso federale della Costituzione? E, in relazione a questi, quali i problemi aperti alla luce del dibattito politico e delle proposte presentate?

4) Può la riforma dello Stato in senso federale venire favorita da un contemporaneo ridisegno delle regioni italiane?

Prima di entrare nel merito e tentare una risposta a tali questioni, vorrei sottolineare un punto, che probabilmente risulterà chiaro dai ragionamenti che farò in seguito, ma che preferisco comunque esplicitare.

Quando affermo che il federalismo è la risposta più adeguata ai problemi del paese, intendo riferirmi ai problemi di «tutto» il paese. In altre parole, sia pure per ragioni diverse, io credo che il federalismo possa rappresentare una soluzione vantaggiosa tanto per le regioni più forti e svi-

luppate, come quelle del Nord e del Centro, quanto per le regioni italiane meno avvantaggiate, segnatamente quelle meridionali.

Le regioni del Nord sono, come sappiamo, da tempo preoccupate per la tenuta in campo europeo e internazionale dei loro sistemi economici e profondamente insoddisfatte da una politica dei trasferimenti raramente ispirata a principi di equità e di trasparenza. Ebbene, per il sostegno che promette di dare alle potenzialità competitive di ciascun sistema economico-territoriale e per le garanzie che sembra offrire in materia di gestione delle risorse pubbliche e di controllo sulle strategie perequative, il federalismo sembra avere i requisiti per accontentare i cittadini-contribuenti di queste regioni. Ma risposte non meno positive il federalismo mi pare possa dare alle regioni più povere e, in particolare, al Mezzogiorno. Infatti, lo sforzo che normalmente sistemi federali impongono ai propri membri affinché l'autogoverno locale sia effettivo, ovvero sia accompagnato da autosufficienza finanziaria e piena responsabilità sulle decisioni di spesa, può offrire anche alle regioni più povere prospettive per uno sviluppo non più eterodiretto. Inoltre, l'autonomia, l'autogoverno e la responsabilità che il federalismo propugna sono gli ingredienti per la crescita di una società civile più robusta e consapevole del proprio ruolo, condizione, quest'ultima, da tutti indicata come necessaria al riscatto delle regioni meridionali.

4. I principi di responsabilità, di trasparenza, di solidarietà e di sussidiarietà

Una riforma della Costituzione in senso federale deve poter essere il fondamento di un nuovo patto sociale che accompagni la vita italiana almeno per i prossimi cinquanta anni. Le costituzioni sono fatte per durare e, quando le si cambia, si deve fondare il cambiamento su principi sicuramente non privi di collegamenti con la realtà presente, ma comunque sufficientemente generali e universali da reggere all'usura del tempo e alle trasformazioni di breve e medio periodo dell'economia, della società, della politica.

Vediamo dunque questi principi: responsabilità, trasparenza, solidarietà, sussidiarietà.

Come appare evidente, i principi di responsabilità, di trasparenza e di solidarietà (fra i cittadini e fra i territori) non sono di per sé principi federalisti. Sono semplicemente principi di buon governo. Soltanto il quarto principio, quello di sussidiarietà, ha una connotazione più marcatamente, anche se non esclusivamente, federalista.

Il principio di responsabilità. È, a mio modo di vedere, il principio più importante, come può facilmente desumersi chi si ricordi come, in apertura di relazione, io abbia affermato che l'obiettivo principale di una riforma dello Stato, che il federalismo dovrebbe aiutare a realizzare, è appunto la costruzione di una nuova etica pubblica della responsabilità. La responsabilità è anche, in un certo senso, il principio più ovvio, ma insieme il più disatteso.

Nella sua formulazione più generale esso richiede che chiunque abbia responsabilità di governo, a ogni livello si collochi, debba potere essere sistematicamente chiamato a rispondere politicamente e personalmente delle scelte e delle azioni compiute. Ma io vorrei assegnare a questo principio un significato e dunque un compito etico-politico più stringente, più vicino ai problemi italiani, che formulerei nel modo seguente: fare sì che le due responsabilità fondamentali nella gestione della cosa pubblica, la responsabilità delle decisioni di spesa e quella di reperire le risorse necessarie, attraverso la tassazione, non siano più separate.

È evidente che proprio a tale separazione vadano imputate tanto la diffusa inefficienza dei governi nazionali, regionali e locali in questi decenni, quanto una parte sostanziosa del debito pubblico.

La caratteristica dei sistemi federali di promuovere livelli di governo locale con un'ampia autonomia legislativa, fiscale, finanziaria e in maggiore sintonia con i problemi di ciascuna realtà sociale e territoriale, appare in sintonia con il principio e con la sua generale diffusione.

Il principio di trasparenza. Anche questo è tanto ovvio quanto disatteso. Esso impone alle decisioni politiche e operative a qualunque livello di fondarsi su meccanismi e procedure sufficientemente chiari e universali da poter essere facilmente interpretate e controllate dai cittadini, soprattutto, per quanto attiene, da un lato, l'equità del prelievo fiscale e, dall'altro, alla direzione, all'entità e alla destinazione del flusso delle risorse pubbliche. Il principio di trasparenza significa controllo democratico sul funzionamento della pubblica amministrazione ed è un corollario del principio di responsabilità.

Il principio di solidarietà. La necessità di un nuovo Stato organizzato secondo principi di trasparenza e responsabilità è particolarmente evidente quando si pensi alle regioni del Mezzogiorno. È opinione diffusa e condivisibile che le colpe di questa situazione ricadano soprattutto sui governi che in questi decenni hanno deciso le modalità di intervento per il Mezzogiorno. Costruendo un'economia di sussistenza in un vuoto pres-

soché assoluto di società civile non si è permesso che i valori dell'auto-governo, dell'autonomia, della responsabilità emergessero, si è anzi consentito che nel Sud si radicasse l'idea che la dipendenza economica e politica non è un disvalore.

La poca trasparenza delle politiche di solidarietà ha inoltre aggravato la frattura del paese, perché l'assenza di informazioni sulle entità, le destinazioni e le motivazioni dei flussi finanziari, nonché le numerose prove e testimonianze di sprechi, di padrinati politici e di inquinamenti malavitosi, hanno reso giustificata l'insoddisfazione dei cittadini di quelle regioni sulle quali è di fatto gravato l'onere dei trasferimenti.

Sappiamo che, in buona misura, la richiesta di autonomia fiscale per regioni ed enti locali trova origine e alimento proprio in questa diffusa e motivata insoddisfazione. Ma questo non porta a concludere che un sistema federale per l'Italia debba essere necessariamente un sistema egoista. L'esperienza internazionale ci insegna che non esiste sistema federale che non preveda forme di solidarietà fra cittadini e fra territori. Le politiche della solidarietà operano sostanzialmente a due livelli. Il primo livello di solidarietà è quello che interviene per permettere a ciascun cittadino in ogni regione di non scendere al di sotto di una soglia minima di servizi e di prestazioni. A questo livello, la solidarietà deve garantire la cittadinanza sociale. Vi è poi un altro livello di solidarietà, non meno fondamentale, che si riferisce agli interventi perequativi a favore delle politiche di sostegno ad aree bisognose e di riequilibrio fra territori. Di conseguenza, un sistema federale deve prevedere entrambi i livelli della solidarietà e, in particolare, è fondamentale per il buon funzionamento di una federazione che al suo interno operino efficaci politiche di riequilibrio territoriale.

L'aspetto davvero qualificante del principio di solidarietà in un sistema federale è che esso non può prevaricare sul principio di responsabilità, e deve dunque prevedere al suo interno meccanismi che evitino di premiare in modo indifferenziato tanto chi si sforza per conseguire l'obiettivo dell'autosufficienza quanto chi questo sforzo non è intenzionato a farlo. Nel federalismo non viene dunque meno la solidarietà; cambiano invece, e radicalmente, le regole che la guidano. Così come possono anche cambiare le soluzioni politiche e tecniche del trasferimento.

Qualunque siano tali soluzioni, è un fatto che nessuna seria riflessione sulle politiche di trasferimento, a partire da quelle di riequilibrio verso il Mezzogiorno, ma non soltanto quelle, potrà essere ripresa in Italia senza la garanzia dell'informazione e del controllo di qualsiasi allocazione di pubbliche risorse, senza la trasparenza. In questo senso, introdurre chiarezza e ridare governabilità ai flussi finanziari non può che giova-

re proprio alle regioni che più ne abbisognano, perché soltanto così il trasferimento sarà indirizzato dove veramente è necessario. Vi è dunque, su questo punto, un'oggettiva convergenza fra gli interessi delle diverse aree del paese.

Il principio di sussidiarietà. Una riarticolazione federale dei poteri e delle funzioni dello Stato dovrebbe sapere evitare, per essere realmente più efficiente del vecchio centralismo, i rischi della frammentarietà incontrollata e della sovrapposizione delle competenze. Occorre pertanto che essa sia condotta attraverso una ragionata e non meccanica applicazione del principio di sussidiarietà, secondo il quale potere e responsabilità devono essere assegnati al livello di governo più vicino e omogeneo ai problemi da affrontare.

Quando Gaetano Salvemini lamentava le colpe di «una mastodontica burocrazia accentrata, la quale provvede anche alle scuole elementari del comunello di Scaricalasino» enunciava l'essenza dei problemi che il principio di sussidiarietà si propone di risolvere.

È evidente che il principio di sussidiarietà premia l'organizzazione dal basso: è un modo di combattere l'accentramento e il centralismo e, di conseguenza, di promuovere l'autonomia e l'autogoverno. La prospettiva di una riorganizzazione dal basso è, in generale, un principio da accettare con fiducia nell'Italia di oggi, visti i guasti provocati dal centralismo e il desiderio dei cittadini di sorvegliare più da vicino la gestione della cosa pubblica. Non è però da intendersi in modo rigido, esclusivo o meccanico. Se, dunque, nella maggioranza dei casi, da una riforma delle istituzioni italiane che segua il principio di sussidiarietà ci si dovrebbe aspettare un decentramento di poteri e responsabilità dai livelli centrali a quelli periferici, con in genere un miglioramento dei livelli di efficienza, in altri casi potrebbe essere legittimo e auspicabile il processo inverso, con la conseguente assegnazione di una determinata funzione a un livello superiore, allorché la dispersione al livello più basso sia inadeguata alla complessità dei problemi o dia luogo a dinamiche conflittuali fra istituzioni del medesimo livello. Il caso evidente di un'applicazione dal basso verso l'alto del principio di sussidiarietà è quello relativo al livello di governo dell'area metropolitana, che deve operare su una dimensione territoriale e socioeconomica così complessa da rendere insufficiente il livello di governo comunale.

Non può sfuggire l'importanza della sussidiarietà come generale principio regolatore in un'Italia nella quale trovare il rapporto ottimale fra dimensioni territoriali, funzione economica, competenze e istituzioni di governo è un problema generale e diffuso, che non riguarda soltanto

le città metropolitane, ma anche i Comuni, sovente troppo piccoli e viziati da un'evidente frammentarietà organizzativa, come pure alcune strutturali debolezze dell'attuale divisione regionale.

È peraltro evidente che il raggiungimento di tale equilibrio non è indifferente alle trasformazioni di natura socioeconomica e culturale di medio-lungo periodo. In effetti, negli ultimi decenni due importanti trasformazioni nella società italiana hanno spostato i termini del problema, suggerendone un generale ripensamento. Il primo consiste negli effetti determinati dalla tecnologia sull'organizzazione del territorio, in particolare per quanto riguarda i sistemi di comunicazione e le reti informative, effetti che si possono riassumere, per il nostro scopo, in una sostanziale riduzione delle distanze e delle esigenze di spostamento fisico. Il secondo fattore è invece legato al generale calo demografico e al progressivo spopolamento delle campagne. Entrambi i fenomeni hanno mutato profondamente e durevolmente il panorama del nostro paese e, pertanto, il legislatore chiamato a decidere del ritaglio spaziale delle nuove istituzioni e del rapporto fra questo e le competenze assegnate non potrà non tenerne conto. Così come il legislatore non potrà trascurare che le maggiori responsabilità da assegnarsi agli enti locali sicuramente comporteranno complessità e costi organizzativi assai maggiori del passato, difficilmente gestibili da enti di governo troppo piccoli.

Comuni più grandi, governi metropolitani effettivamente in funzione, consistenti riaccorpamenti regionali accompagnati da una massiccia devoluzione di competenze: ecco alcune prevedibili implicazioni del nostro ragionamento, al quale molte ricerche da noi condotte a termine si sforzano di dare supporto empirico.

Senza la pretesa di esaurire l'argomento, mi pare di poter affermare che il rapporto fra realtà socioeconomiche locali e livelli di governo in un'Italia non più centralista deve essere reimpostato evitando due rischi Opposti. Da un lato, occorre superare quella limitatezza d'orizzonte che è stato ed è uno dei pericoli più seri a cui la vitalità dei molti micro-sistemi italiani è sottoposta: in assenza di una propensione a inserirsi in reti di vasto raggio, a trovare legami funzionali con attori di rango superiore, ad accettare forme di coordinamento nel governo e nella gestione del territorio, il localismo rischia l'autoreferenzialità, finisce marginalizzato ed erode in fretta le proprie risorse. Dall'altro lato, un riferimento di scala troppo ampio non sarebbe adeguato per rispondere alle esigenze della pluralità di modelli di sviluppo e di specifiche situazioni socioeconomiche che caratterizzano oggi il nostro paese. Non stupirà dunque che siano le Regioni, rafforzate non solo sotto il profilo delle competenze, ma anche della dimensione demografica e territoriale, le colonne portanti della riforma federale suggerita dalla Fondazione Agnelli.

5. *Il ruolo della Regione*

Un sistema federale costruito secondo i quattro principi che ho enunciato comporta un importante trasferimento dal centro di responsabilità e poteri legislativi, accompagnati da una conseguente capacità impositiva, che permetta un effettivo esercizio delle nuove competenze e un equilibrio fra spesa e gettito fiscale.

Ma quali sono i livelli territoriali di governo che devono costituire l'impalcatura principale del nuovo sistema? La risposta a questa domanda è essenziale per definire il modello federalista che si desidera. Nell'attuale dibattito politico italiano una risposta chiara a questa domanda serve anche a capire quali siano le vere intenzioni di ciascun interlocutore, perché scelte troppo timide o troppo estremiste in questa materia non sarebbero adeguate all'obiettivo e dunque pregiudicherebbero il cammino della riforma federale fin dai primi passi.

Va da sé che chiunque sia sinceramente convinto della validità dei principi o di sussidiarietà riterrà che ogni livello di governo subnazionale, comuni, aree metropolitane, province e regioni, vada valorizzato e dotato di maggiore autonomia di quanta oggi non goda. Anche noi ovviamente condividiamo questo principio e, anzi, ci spingiamo più in là, richiedendo per il futuro del nostro paese sempre più estese forme di autonomia e autogoverno non solo per le istituzioni dello Stato e della società politica, ma per tutte le espressioni della società civile. Non è questo il luogo di approfondire il tema, ma è nostra convinzione che una riforma federale in Italia potrà realizzarsi ed essere davvero efficace, soltanto se si accompagnerà e si appoggerà a una robusta crescita della società civile.

Il federalismo, tuttavia, non si costruisce limitandosi a enunciare opzioni di principi o generali, per quanto condivisibili, ma indicando con precisione quali sono i suoi attori e le sue modalità di attuazione.

Un progetto federalista richiede che vengano ricollocati poteri legislativi e decisionali di importanza decisiva per la vita della nazione, che a loro volta comportano l'autonoma gestione di risorse finanziarie di grande entità. Sono poteri e risorse dai quali dipendono le prospettive dello sviluppo di grandi aree del paese, servizi di primaria importanza per l'insieme della collettività, le politiche della solidarietà, alcuni equilibri socio-economici fondamentali per il futuro dell'Italia e della sua unità nazionale. Un approfondimento sul numero e sull'entità delle competenze trasferite sarà fatto nelle prossime pagine, ma sin d'ora sappiamo che in gioco sono questioni come quelle della sanità, dell'istruzione, dei tra-

sporti, delle politiche industriali e di quelle agricole, dei rapporti con l'Unione Europea, per citarne solo alcune. Competenze che richiedono un livello di governo capace di utilizzare strumenti legislativi e amministrativi di grande complessità, con una burocrazia vasta e accuratamente selezionata, e con un peso rappresentativo tale da poter partecipare a pieno titolo alla dialettica interna allo stato federale e di essere un interlocutore adeguato per le istituzioni di governo europee.

Ai medesimi risultati si può arrivare seguendo un'altra linea di ragionamento, che muova dalla considerazione delle prospettive e delle esigenze dell'economia italiana. Come sappiamo, le logiche della competizione internazionale assegnano oggi alla dimensione territoriale un ruolo assai più rilevante che in passato. La capacità di un territorio di creare le condizioni strutturali e infrastrutturali adeguate per attrarre risorse economiche, finanziarie e umane è oggi un requisito indispensabile per la buona salute del sistema economico locale e delle imprese che in esso operano. In altre parole, sempre più si richiede un governo territoriale dei processi di sviluppo. Un governo territoriale dei processi di sviluppo dovrebbe essere in grado di interpretare puntualmente le esigenze del sistema economico locale – fine per il quale il livello del governo centrale non appare più adeguato – ma al tempo stesso dovrebbe dare vita a programmi di respiro sufficientemente ampio da poter sorreggere vocazioni competitive su scala europea e internazionale. L'insieme di questo complesso intreccio di esigenze politiche, amministrative ed economiche sembrerebbe escludere che la soluzione possa essere trovata a livello comunale, provinciale o di distretto economico.

Se dunque il federalismo non si può costruire con cinquanta o cento macro-Comuni, la nostra conclusione è che il livello di governo adeguato per una riforma federale, che realizzi tutti i compiti che le sono affidati e che dia risposte efficaci alle richieste dei cittadini, sia la Regione. Che in passato i governi regionali non abbiano dato buone prove di sé, che la classe politica regionale non si sia dimostrata, per efficienza e onestà, migliore di quella nazionale, che la stessa dimensione geografica e territoriale delle attuali venti regioni italiane, e di conseguenza il loro numero, debbano essere, a loro volta, oggetto di un'attenta riflessione a scopo di riforma, tutto ciò non toglie forza a quello che appare un assunto fondamentale di un progetto federale per l'Italia: la centralità del ruolo della Regione.

Le nostre convinzioni non si discostano peraltro dai principi che ispirano le principali esperienze federali in Europa e nel mondo: si chiamano Stati come negli Stati Uniti o *Länder* come in Germania sono comunque i livelli di governo intermedi, che all'interno di un'organizza-

zione federale esercitano le principali responsabilità decisionali, gestionali e finanziarie. Anche in stati assai distanti da qualsiasi opzione federalista, come la centralista Francia, l'importanza del ruolo delle regioni, soprattutto nella prospettiva europea, è in crescita costante.

Tutto il nostro ragionamento e le proposte che ne derivano si muovono dunque nella prospettiva che la regione sia al centro della riforma federale. Il trasferimento di competenze, oggetto di revisione costituzionale, dovrebbe dunque essere essenzialmente dallo Stato alle Regioni, secondo liste di materie che discuteremo più avanti. La stessa proposta di federalismo fiscale che abbiamo presentato è, nella sostanza, una proposta di finanza regionale. Le stesse ipotesi di riorganizzazione territoriale che abbiamo formulato nei mesi scorsi si riferiscono innanzitutto al livello regionale.

Se la Regione rappresenta dunque l'architrave del nostro progetto, siamo tuttavia consapevoli che un'organizzazione federale dello Stato italiano non possa sacrificare le ragioni degli enti locali e, in particolare, le ragioni della municipalità. Queste ultime derivano e trovano fondamento in un'eredità storica e culturale, che connota profondamente il nostro paese e viene riconosciuta, in qualche modo, anche dallo Stato centralista, il quale già oggi attribuisce ai Comuni tributi non irrilevanti e garantisce loro un'autonomia finanziaria certo assai parziale, ma comunque assai maggiore di quella riservata alle Regioni.

In uno Stato federale agli enti locali sub-regionali spettano responsabilità e risorse importanti. I rapporti fra governi regionali ed enti locali dovranno, di conseguenza, essere ridefiniti, con l'obiettivo, da un lato, di rispettare interamente l'autonomia di questi ultimi per quanto attiene ai compiti loro assegnati secondo il principio di sussidiarietà, ma, dall'altro, di non creare inutili sovrapposizioni di competenze, che in qualche modo possano offuscare il ruolo fondamentale, portante delle Regioni nell'organizzazione di una repubblica federale. Si dovrebbe, in particolare, evitare la moltiplicazione di circuiti di trasferimenti perequativi che contribuirebbe a rendere inutilmente complessi i meccanismi dei flussi e meno trasparenti obiettivi e risultati.

6. La ripartizione di competenze fra Stato federale e Regioni

La nuova ripartizione di competenze fra Stato federale e Regioni, per il significato che assume a livello costituzionale e per l'entità dei trasferimenti di risorse che mette in gioco, ha suscitato in questi mesi un dibat-

tito piuttosto intenso e probabilmente costituirà il nocciolo delle proposte che verranno presentate entro l'anno dalla Commissione Speroni.

In discussione vi sono alcune fondamentali revisioni costituzionali, che riguarderanno in particolare la riscrittura degli articoli 70, 117, 118 e 119 dell'attuale Costituzione repubblicana.

La prima cosa da osservare è che, a partire dalle discussioni avvenute all'interno della Commissione Bicamerale della legislatura e proseguendo con le proposte presentate sia da varie istituzioni sia da forze politiche, esiste un notevole consenso su alcuni punti di assoluto rilievo. In particolare, vi è consenso sulla necessità della cosiddetta «inversione o «ribaltamento» dell'art.117 della Costituzione, che nell'attuale formulazione elenca le residue competenze legislative assegnate alle Regioni nel quadro di una generale subordinazione allo Stato centrale. Fin dai lavori della Bicamerale si registrò un accordo sull'opportunità di una riscrittura dell'articolo 117 (e dell'art. 70) affinché fossero indicate invece le residuali competenze dello Stato, intendendo così che tutte le altre spettano alle Regioni.

Senza essere di per sé sufficiente a qualificare come federale una riforma della «forma» dello Stato, l'inversione del articolo117 rappresenta un passaggio necessario e il consenso raggiunto su un principio tanto generale quanto fondamentale non può non rallegrare.

Ulteriori punti di convergenza si registrano anche sul merito della nuova ripartizione delle competenze. Se infatti si confrontano il testo della Bicamerale, che rimane comunque quello di più dubbia e oscura formulazione, con le proposte della Regione Lombardia o con i progetti di Franco Bassanini e di Ettore Rotelli, si troverà che le ragioni di convergenza superano di molto le differenze.

Vi è, ad esempio, un elevato grado di convergenza su parecchie materie, la cui attribuzione esclusiva allo Stato continua a essere giustificata anche alla luce dei principi fin qui evocati e, in particolare, di quello di sussidiarietà. Per limitarmi a citarne alcune: politica estera (salvo le competenze concorrenti delle Regioni in materia di rapporti con l'Unione europea); difesa nazionale; pubblica sicurezza; giustizia; moneta, finanza e credito sovraregionale; trasporti e comunicazioni nazionali, produzione e distribuzione nazionale dell'energia; ordinamento delle professioni; statistiche nazionali; pesi e misure.

Non su tutto però vi è accordo. Talvolta un'insufficiente attenzione agli aspetti costitutivi delle specifiche aree di politica pubblica che afferiscono alle varie competenze, altre volte incertezze e confusioni espositive (come sovente è il caso del testo della Bicamerale) fanno sì che permangano alcune importanti zone d'ombra o di dissenso. La Fondazione

Agnelli sta approfondendo l'analisi di tre aree dell'intervento pubblico a proposito delle quali non pare esserci convergenza nell'individuare l'appropriato livello di governo a cui affidarne la competenza. La prima area è quella delle politiche industriali, dell'innovazione e della ricerca; la seconda è quella dei beni culturali, artistici e ambientali, la terza è quella delle politiche dell'istruzione, incluse le politiche per l'università. Come si vede, si tratta di ambiti di grande rilevanza.

Al di là della convergenza o della divergenza intorno a specifici gruppi di materie o di competenze, resta aperta alla discussione un'importante questione di carattere generale: se, cioè, tutte le competenze assegnate alle Regioni debbano ritenersi competenze esclusive e, dunque, subordinate alla sola Costituzione, oppure se alcune di esse debbano essere gestite da Regioni e Stato secondo modalità concorrenti, definite presumibilmente attraverso la subordinazione della competenza legislativa regionale a leggi organiche o, come è stato talvolta indicato, a grandi leggi di riforma promulgate dallo Stato. Non è mia intenzione entrare qui nel merito di una questione squisitamente costituzionale, dalla quale peraltro, a seconda della soluzione che le si vorrà dare, dipendono un grandissimo numero di diverse conseguenze politiche, economiche e amministrative. Mi limito a fare solo le due seguenti notazioni. La prima è che, se la soluzione di eliminare la nozione stessa di competenza «concorrente», lasciando che ciascuna competenza dello Stato o della Regione abbia natura esclusiva, ha una più marcata connotazione federalista, d'altra parte non si può non tenere conto del fatto che tanto una sensata applicazione del principio di sussidiarietà quanto la complessità dei problemi in gioco (quest'ultima messa chiaramente in luce da tutti e tre gli esempi precedenti: politiche industriali, beni culturali e istruzione) sembrano effettivamente richiedere l'esistenza di forme di integrazione dei diversi livelli di governo. La seconda notazione è che nell'eventuale definizione dei vincoli a cui sottoporre l'autonomia legislativa dei governi regionali, oltre a quello ovvio del rispetto della Costituzione, non deve esserci spazio per confusioni e sovrapposizioni, attraverso le quali facilmente potrebbero farsi strada gli antichi vizi del centralismo.

7. Federalismo fiscale

In Italia in questi mesi si è molto parlato di federalismo fiscale. Sebbene poche siano le proposte che entrano davvero nel merito, affrontando anche le soluzioni tecniche, molte forze politiche si dicono oggi aper-

tamente a favore di una vasta revisione del sistema di prelievo fiscale nella direzione di una maggiore autonomia impositiva di Regioni ed enti locali. Questo diffuso consenso non può che rallegrare.

La ratio di un sistema di federalismo fiscale riposa sul presupposto che per avviare un profondo disegno di riforma dello Stato in senso federale, con le implicazioni di ordine costituzionale, istituzionale e politico che ciò comporterebbe, occorre allo stesso tempo agire sulle leve finanziarie e fiscali che possono garantire all'autonomia dei livelli locali di governo le risorse necessarie per sostenersi da sé.

La Fondazione Agnelli ha presentato nei mesi scorsi uno studio dal quale si desumono alcuni scenari di federalismo fiscale. Dalla nostra riflessione ci auguriamo possa trarre alcune utili indicazioni non soltanto chi dovesse trovarsi a formulare esplicitamente le necessarie garanzie costituzionali di un sistema di federalismo fiscale, ma anche chi avesse la responsabilità dell'implementazione operativa del sistema stesso.

Un sistema di federalismo fiscale per l'Italia crediamo debba innanzitutto mirare a responsabilizzare il comportamento finanziario delle Regioni e degli enti locali, obbligando questi governi a fare scelte rispondenti alle preferenze dei propri cittadini e a rendere trasparenti non solo i benefici delle politiche ma anche gli oneri finanziari che esse comportano. Coerente con l'impostazione generale del nostro progetto federale, che vede nella Regione la struttura fondamentale della repubblica federale, la nostra proposta di federalismo fiscale si presenta sostanzialmente come una proposta di finanza regionale.

Non posso in questo mio intervento entrare nel merito delle soluzioni tecniche della proposta di federalismo fiscale, che sono peraltro discusse nei testi disponibili presso la Fondazione. Mi limiterò perciò a enunciare alcune premesse, ad accennare in estrema sintesi ad alcuni degli aspetti quantitativi della proposta e, infine, a sottolineare alcuni risultati che in generale mi appaiono rilevanti per la tesi federalista.

Fra le premesse ne distinguerei alcune di carattere più generale, che rappresentano un po' le coordinate valoriali, e altre di natura più particolare, legate alla concreta situazione della finanza pubblica e del fisco in Italia nell'attuale congiuntura.

Fra le coordinate di ordine valoriale, al primo posto metterei il superamento della logica dell'uniformità. In questo caso si tratta di infrangere un autentico dogma della cultura dello Stato centralista, che si proponeva di erogare identici servizi in tutto il territorio nazionale. Tutti noi ricordiamo peraltro che, nonostante la presunta uniformità delle regole, i risultati ottenuti nelle diverse regioni sono sempre stati considerevolmente diversi.

Comunque sia, in un'organizzazione di tipo federale le cose cambiano. Se, infatti, davvero si crede nelle ragioni dell'autonomia e dell'auto-governo, si deve accettare che in una repubblica federale esista, alla luce delle diverse preferenze dei cittadini, una differenziazione dei servizi erogati dalle diverse amministrazioni come pure della tipologia e dell'entità dei prelievi. Naturalmente, tale differenziazione non può mettere in discussione i fondamentali diritti di cittadinanza sociale e deve pertanto intervenire al di sopra di una certa soglia minima di servizi garantiti a tutti.

Il superamento della logica dell'uniformità è una componente essenziale di tutti i sistemi federali e appare un criterio particolarmente indicato per l'Italia. Il nostro paese si considera infatti ed è effettivamente assai differenziato al proprio interno, ma soltanto ora comincia ad interpretare la differenziazione come una risorsa e non come un vincolo.

Il superamento della logica dell'uniformità permette di affrontare in modo più efficace i problemi specifici di ciascuna regione. Limitandosi, per fare un esempio, ai problemi derivanti dalle diverse dinamiche demografiche, è evidente che la tipologia e l'entità dei servizi finalizzati all'assistenza degli anziani potrebbero essere in Liguria o in Piemonte, regioni caratterizzate da un elevato tasso di invecchiamento e da un'accentuata contrazione delle dimensioni dei nuclei familiari, assai differenti rispetto a regioni come Campania o Puglia, che ancora non risentono gravemente dei fenomeni di invecchiamento della popolazione e anzi per qualche anno continueranno a registrare incrementi nella popolazione giovanile.

Il superamento della logica dell'uniformità non è affatto in contrasto con il valore della solidarietà che, come detto in premessa generale, costituisce uno dei punti qualificanti del nostro progetto federale sia in relazione alla necessità di garantire una soglia minima della cittadinanza sociale sia in relazione alle politiche di riequilibrio territoriale.

Venendo ora alle caratteristiche di un modello perequativo che soddisfi i requisiti appena enunciati, nella nostra ricerca vengono presi in considerazione tanto modelli di perequazione «paterna» o «verticale», in cui a redistribuire è lo Stato centrale, quanto modelli di perequazione «fraterna» od «orizzontale», che vedono le Regioni coinvolte in modo diretto nel meccanismo redistributivo, senza la mediazione o con un modesto ruolo di mediazione da parte dello Stato federale. Senza voler fare una scelta definitiva, mi sembra di poter dire che, sulla base anche dell'esperienza internazionale, modelli di perequazione «fraterna», come quello tedesco, potrebbero risultare più idonei a gestire la situazione italiana.

Si è già detto che la solidarietà non può in alcun caso comportare un indebolimento del principio di responsabilità, che è al cuore della costruzione federale. Infatti, nella nostra proposta, la perequazione delle Regioni con minore gettito viene effettuata in riferimento alla differenza fra la capacità fiscale potenziale della Regione o del gruppo di Regioni prese a riferimento e quella della Regione beneficiata. In questo viene premiato lo sforzo fiscale delle Regioni che pur beneficiando della perequazione, si impegnano nell'applicazione di aliquote più elevate e misure per combattere l'evasione, attuando cioè due comportamenti in cui si manifesta praticamente il principio di responsabilità.

Un altro valore e, insieme, un criterio tecnico che riteniamo un sistema di federalismo fiscale debba fare proprio è la possibilità di poter variare con decisioni proprie, permesse da un'autonomia legislativa in materia tributaria, l'ammontare delle risorse a disposizione di ciascuna Regione, così da poter trovare un effettivo equilibrio fra risorse e fabbisogni per le funzioni di spesa di cui la Regione assume la competenza.

Passando invece a quelle premesse che fanno più diretto riferimento ai vincoli determinati dalla situazione della spesa pubblica e della fiscalità in Italia, vorrei in particolare ricordarne due, che appaiono del tutto coerenti con gli orientamenti di valore fin qui enunciati.

La prima riguarda la tipologia dei tributi presi in considerazione per costruire i nostri scenari di federalismo fiscale. Se, da un lato, abbiamo ritenuto per semplicità di modellare il nuovo sistema di finanza regionale su voci di imposta già tutte esistenti, d'altro canto, abbiamo operato all'interno di queste secondo alcuni criteri selettivi. Vengono pertanto privilegiate le entrate proprie rispetto alle compartecipazioni a imposte generali, in quanto ciò evidentemente consente un più ampio esercizio della potestà regionale in materia tributaria. Ma, soprattutto, l'insieme delle nostre proposte privilegia le imposte indirette, in consonanza con la probabile evoluzione in questo senso dell'intero sistema fiscale italiano.

L'ultima premessa riguarda invece la cosiddetta «spesa storica», ovvero l'entità e gli equilibri territoriali della spesa pubblica che ereditiamo dal passato. Sebbene la spesa storica debba essere presa in considerazione nel momento in cui si debba gestire il periodo di transizione dal vecchio al nuovo sistema (almeno nel primo anno della riforma), è chiaro che essa non possa essere considerata in alcun modo un criterio ispiratore di un sistema di federalismo fiscale una volta «a regime». Al contrario, da un modello di federalismo fiscale ci si deve aspettare non solo che esso consenta di evitare comportamenti nocivi che aggravino ulteriormente la situazione del debito pubblico, ma anche che già nel medio termine contribuisca sensibilmente al processo di rientro del debito.

Per gli aspetti quantitativi, la nostra proposta prevede l'abolizione degli attuali trasferimenti generali e specifici dallo Stato alle Regioni ordinarie, il cui importo nel 1993 era di circa 43.000 miliardi. Prevede, inoltre, il trasferimento alle Regioni delle competenze legislative e amministrative su un ampio spettro di materie finora di competenza statale, per un totale di quasi 75.000 miliardi, e delle competenze di finanziamento degli enti locali in funzione perequativa (circa 11.000 miliardi). I 130.000 miliardi che rappresentano l'entità delle nuove responsabilità di spesa delle Regioni vengono coperti con la creazione di un certo numero di imposte proprie regionali, in sostituzione di analoghe imposte statali. In aggiunta, è prevista la creazione di una riserva di applicazione di un'aliquota proporzionale sulla base imponibile Irpef. Nell'anno primo della riforma le Regioni dovrebbero applicare le aliquote in vigore, ma già dall'anno successivo tali aliquote potrebbero essere modificate, entro un limite minimo e massimo, in relazione alle esigenze e agli obiettivi della singola Regione.

Passiamo ora ad alcune conclusioni che mi pare si possano trarre, in via preliminare, dai risultati delle nostre simulazioni.

Una prima conclusione, confermata dalle nostre ricerche, è che è possibile costruire un modello di federalismo che non aggravi la situazione della finanza pubblica, ma anzi contribuisca al suo risanamento, operando risparmi di spesa senza inevitabile scadimento di servizi.

La seconda conclusione è che uno scenario di federalismo fiscale così concepito non può portare vantaggi a tutti e che qualcuno risulterà penalizzato più di altri. L'interesse di questo risultato, per altri versi relativamente ovvio, consiste però nella smentita della tesi di alcuni fra i più scettici oppositori di una scelta federalista per l'Italia. Infatti, se si adottano, come nel caso delle nostre simulazioni, efficaci modelli perequativi a rimetterci non è il Sud, come costoro sostengono. In particolare, le regioni meridionali più grandi, come Campania e Puglia, non sembrerebbero costrette a sforzi maggiori della media delle altre regioni italiane. È vero che le regioni meridionali demograficamente più piccole dovranno necessariamente ridimensionare i loro livelli di spesa, ma questa è una condizione che non riguarda in modo specifico il Mezzogiorno, ma tutte le regioni piccole d'Italia.

Un ulteriore risultato a cui pervengono le nostre ricerche è che, accanto alle regioni più piccole, a risentire di una riforma della finanza pubblica in direzione del federalismo e dell'autosufficienza finanziaria regionale possono essere le Regioni a statuto speciale, nelle quali lo squilibrio fra elevati livelli di spesa e limitata dimensione della base imponibile è stato garantito in passato attraverso il godimento di privilegi finanziari di cospicua entità legati, non sempre per ragioni evidenti, alle ragioni dell'autonomia speciale.

8. *La questione della taglia regionale*

Due anni fa, quando la Fondazione iniziò il percorso di riflessione che coniugava riforma dello Stato e nuova geografia economica italiana, ci parve di individuare nella questione della dimensione demografica delle regioni e, di conseguenza, in quella del numero delle regioni italiane uno dei nodi centrali che andavano sciolti, se si voleva che le riforme istituzionali fossero in sintonia con le esigenze del paese reale e della sua economia. Non ci si poteva infatti accontentare di una riforma che ridefiniva il rapporto fra Regioni e Stato sul terreno delle competenze, ma taceva sui problemi del nuovo rapporto fra territori e sviluppo economico.

Parlammo allora dell'opportunità di unire ad altre regioni le regioni demograficamente più piccole, con una considerevole diminuzione del numero totale delle regioni italiane. Ci spingemmo sino a fare un esercizio di ridisegno, che ebbe un certo impatto sia sulle forze politiche sia sui media e che, per comodità espositiva, possiamo chiamare «l'Italia in dodici regioni». Permetterai di ricostruire brevemente i principali passaggi dell'argomento.

Il ragionamento muoveva da due criteri di razionalità economica e da una constatazione.

I due criteri indicavano alcuni requisiti che le regioni italiane dovevano soddisfare per potere effettivamente diventare le strutture portanti di una riforma dello Stato. Il primo indicava la necessità che la Regione, per potere gestire nuove e più ampie competenze, potesse godere di un'autosufficienza finanziaria; il secondo, l'opportunità di guardare alla regione come a un credibile e organico progetto di sviluppo.

La constatazione, suffragata dalle nostre ricerche sullo stato delle finanze regionali, era invece che nell'Italia fra gli anni ottanta e novanta era saltato ogni criterio di equità fiscale. Quattro regioni potevano dirsi finanziariamente autosufficienti e anzi pagavano assai di più, in termini di prelievo, di quanto non ricevessero, in termini di spesa; tutte le altre erano invece finanziariamente dipendenti.

Certamente interessante fu rilevare che questa situazione non poteva essere superficialmente interpretata secondo lo schema «Il Nord paga per il Sud». Infatti, la non autosufficienza finanziaria delle regioni si spinge ben al di sopra dei confini meridionali, coinvolgendo regioni del Centro e del Nord. Ma la vera scoperta fu rendersi conto che a soffrire più di tutte della situazione di dipendenza finanziaria sono, in particolare, le regioni di taglia demografica piccola (al di sotto del milione di abitanti). Gravate da inevitabili diseconomie di scala nella produzione dei servizi

e svantaggiate nella competizione con gli altri territori europei, queste regioni possono, soprattutto in una prospettiva federale, trovare nella loro ridotta dimensione un ostacolo molto grave a soddisfare i due criteri dell'autosufficienza finanziaria e della regione come progetto di sviluppo. Come corollario, si può aggiungere che l'esistenza in Italia di regioni con una popolazione poco più ampia di quella di un quartiere metropolitano può essere un ostacolo alla costruzione di una classe dirigente adeguata alle nuove responsabilità, sebbene non si possa negare che alcuni esempi di buona amministrazione provengano proprio da regioni piccole.

Di qui la nostra proposta di ridisegno e di riaccorpamento regionale, perfettamente coerente con il ruolo centrale che noi vorremmo fosse assegnato alle Regioni nella nuova organizzazione federale. La proposta incontrò attenzione, riscosse molti consensi e ricevette, come è naturale parlando di argomenti così delicati, anche molte critiche. La maggior parte delle critiche provenivano naturalmente da quelle regioni che avevamo fatto «scompare». In verità, nel nostro progetto nessuna regione scompariva o, se si preferisce, scomparivano tutte quelle, grandi e piccole, in qualche modo toccate dal ridisegno, per ricomparire in forma nuova come esito di un accorpamento; accorpamento, si badi, non «annessione», come qualcuno fraintendeva senza motivo.

Devo dire che oggi non soltanto la questione della dimensione demografica delle Regioni rimane importante e richiede nuovi approfondimenti, ma che a distanza di due anni il clima in cui la discussione può proseguire è decisamente cambiato. In meglio. Infatti, dopo le prime negative e talvolta anche virulente reazioni, dettate sovente da un'imperfetta conoscenza delle nostre tesi, in molte regioni toccate dal ridisegno il discorso ha preso una piega decisamente costruttiva, segno evidente che, condivisibili o meno, le nostre proposte hanno effettivamente toccato un punto nodale della questione. Ho esperienza diretta dell'intensità e della serietà del dibattito in Umbria e Liguria. Ma credo si possa dire lo stesso di altre regioni.

D'altra parte, anche le nuove ricerche condotte dalla Fondazione Agnelli su un modello di federalismo fiscale non fanno che confermare la gravità dei problemi legati ai livelli di spesa delle regioni demograficamente più piccole. In un regime di federalismo fiscale sono infatti proprio le microregioni, tanto al Nord, quanto al Centro, come al Sud, ad avere le maggiori difficoltà a causa degli squilibri fra le basi imponibili e i livelli di spesa pro-capite e sono, di conseguenza, quelle chiamate agli aggiustamenti più severi.

Più in generale, vorrei sottolineare che l'opportunità di avere un nuovo ritaglio geografico, con meno regioni, ma demograficamente ed eco-

nomicamente più forti, è suggerita in una prospettiva federale dal bisogno di costruire un sistema che sia equilibrato sotto almeno tre profili.

In primo luogo, deve esserci un equilibrio fra regioni e regioni all'interno del paese. È evidente che l'esistenza di rapporti di grandezza demografica ed economica dell'ordine perfino di 90 a 1, che è all'incirca il rapporto che intercorre fra popolazione o PIL della Lombardia e i corrispondenti indicatori del Molise, rappresenta un ostacolo alla creazione di un sistema federale, che postula l'eguaglianza dei membri della federazione, richiede armonicità fra le parti e cerca di perseguire nella reciproca autonomia obiettivi comuni. Al contrario, un simile squilibrio potrebbe facilmente alimentare tendenze centrifughe e disgregatrici.

In secondo luogo, deve esserci equilibrio fra Regioni e Stato federale. Basta il buon senso a comprendere come l'esistenza di regioni demograficamente ed economicamente troppo grandi impedirebbe un dialogo e una mediazione politica equilibrata fra questa e lo Stato federale, soprattutto nel caso di una divergenza di interessi. D'altra parte, regioni troppo piccole appaiono, come abbiamo visto, poco idonee ad assumere nuove responsabilità e non rappresenterebbero comunque un contrappeso adeguato al potere del centro.

Infine, occorre che le regioni italiane abbiano una taglia che consenta loro di agire nella dimensione europea, con una specifica attenzione sia alla necessità di essere credibili interlocutori delle istituzioni comunitarie sia all'obbligo di competere con le altre regioni europee, fra le quali, tanto per citarne qualcuna, la Baviera, la Catalonia, la Rodano-Alpi.

La discussione su come debbano attrezzarsi le regioni per la competizione europea, dandosi una taglia demografica ed economica tale da consentire l'efficiente funzionamento di strutture amministrative che si facciano carico dei problemi dello sviluppo, è molto sentita in quasi tutte le nazioni dell'Unione Europea e sta apportando importanti novità nel panorama geo-politico continentale. L'esempio forse più recente e clamoroso è quello della Francia, dove il governo ha promosso uno studio sul riassetto del territorio francese che ha portato a un'ipotesi di ritaglio in sette macroregioni e alla definizione di un quadro di riferimento per l'azione territoriale che coinvolge le linee strategiche delle politiche per l'istruzione superiore, i trasporti, lo sviluppo urbano, la salute, l'ambiente e così via. Il governo francese riconosce esplicitamente che le ragioni che hanno indotto a ripensare l'organizzazione del territorio sono sostanzialmente riconducibili alla necessità di localizzare un livello amministrativo subnazionale per gestire i processi di sviluppo con un grado d'apertura all'Europa che l'attuale divisione in ventidue regioni (che risale agli anni settanta) non consente. Questo nella centralista Francia. Ma il

dibattito è aperto anche nella federalista Germania, ove si stanno discutendo proposte di fusione dei *Länder* più piccoli (le città-stato di Brema e Amburgo, il Saarland) cronicamente deficitari. Dopo l'unificazione, si è anche cominciato a parlare di fondere Berlino e Brandeburgo. Vivacissimo è anche il dibattito sull'articolazione territoriale in Spagna, ove i divari fra regioni sono assai accentuati.

Sarebbe dunque sorprendente se l'Italia, la cui divisione regionale ha radici vecchie più di un secolo ed è comunque nata per ragioni essenzialmente anagrafiche e statistiche, non cogliesse l'occasione della riforma dello Stato e dei rapporti fra centro e periferia, per mettere mano congiuntamente anche al problema della «giusta» taglia regionale, in un momento in cui tutti ne stanno discutendo in Europa, pervenendo a conclusioni largamente simili.

Ciò detto, è chiaro e ho avuto modo di ribadirlo in numerose circostanze, che la proposta delle «dodici regioni» della Fondazione Agnelli non poteva avere un valore normativo né pretendere di essere esauriente, ma serviva semmai ad offrire elementi e suggerimenti concreti a un dibattito che, se ne sono convinto, dovrebbe diventare rapidamente operativo.

Che la nostra fosse una proposta intesa ad aprire la discussione lo dimostra il fatto che essa lascia impregiudicati non piccoli problemi di equilibrio territoriale, fra i quali mi limito a citare quello dell'isolamento della Calabria. La proposta inoltre non prendeva partito intorno all'interrogativo se sia più opportuno limitarsi a riaccorpamenti e fusioni fra le regioni preesistenti o invece spingersi a ripensare le appartenenze regionali delle singole province. È evidente infatti che una decisione in materia è di natura squisitamente politica.

Conclusioni

Per concludere questa relazione che fin qui si è soffermata su numerosi tasselli che mi sembrano necessari per portare a termine la complessa costruzione di uno Stato federale in Italia, vorrei ritornare al punto da cui ero partito. Realizzare il federalismo non è o, almeno, non è innanzitutto, un problema di ingegneria costituzionale. È un progetto ambizioso e di grande respiro politico e culturale. In quanto tale, richiede una grande tensione morale e una grande adesione ideale. Non si scrive una nuova Costituzione, che sancisca per alcuni decenni un nuovo patto sociale, se non si hanno, oltre che problemi da risolvere, valori importanti da affermare e da condividere. Il progetto di riforma federale che abbiamo provato a delineare porta effettivamente con sé questi valori: prima

di tutto, responsabilità, e poi equità, solidarietà, efficienza, trasparenza. È lo strumento affinché questi valori si riaffermino nel nostro paese come principi guida di un'etica pubblica condivisa e praticata da tutti, governanti e governati.

Ma, esiste nell'Italia di oggi questa forte tensione morale? Esistono le condizioni politiche affinché il progetto federale vada avanti? Mi è difficile rispondere a queste domande e così vi propongo due esempi che forse possono farci riflettere.

Negli Stati Uniti il federalismo nacque nutrendosi di ideali di grande austerità morale. Non casualmente i Padri fondatori amavano richiamarsi alla Roma repubblicana, alla Roma del cittadino e console Cincinnato.

Nella Germania annientata dal secondo conflitto mondiale il federalismo fu una soluzione studiata sulla carta e offerta ai tedeschi come un modello di governo per la ricostruzione del paese e per il rafforzamento della democrazia.

Non mi sembra di poter dire che la stagione che l'Italia sta attraversando, per quanto densa di cambiamenti, sia in qualche modo paragonabile alle situazioni che portarono Stati Uniti e Germania a una scelta federale. L'austerità e il rigore morale dei Padri fondatori americani ho qualche difficoltà a rintracciarli nella cultura contemporanea; né la situazione italiana ha nulla della disastrosa emergenza della Germania del dopoguerra.

Forse la scommessa del federalismo in Italia è proprio questa: riuscire ad avviare una riforma di grande respiro e impegno morale, che richiede un consenso e una partecipazione che vanno ben al di là di una qualche maggioranza parlamentare o di un qualche accordo fra i partiti, ma vogliono il coinvolgimento dell'intera società civile, in una congiuntura storica che, sia pur fra le mille turbolenze quotidiane a cui siamo abituati, è di relativa normalità.

Gli attori del federalismo*

L'applicazione del principio di sussidiarietà al concreto caso italiano ci permette di mettere in relazione la tematica della «giusta dimensione» dei livelli di governo territoriale con l'esigenza di individuare con chiarezza quali sono gli attori di un «federalismo possibile» per l'Italia e quali i rapporti che è opportuno intercorrano fra i diversi livelli istituzionali così identificati.

Abbiamo, da un lato, esigenze di qualità, economia di scala, capacità di inserimento in reti europee e globali, possibilità di gestire politiche di significativa ampiezza finanziaria, che sembrano suggerire dimensioni territoriali piuttosto ampie. Ma, dall'altro, abbiamo istanze di specificità, responsabilità e trasparenza, adattamento alle preferenze dei cittadini e quindi differenziazione, controllabilità democratica, forte interesse allo sviluppo locale, capacità di connettere interessi e attori anche di piccola dimensione, che suggeriscono livelli di governo decisamente sub-nazionali.

Una mediazione tra le esigenze alla luce di una cultura della sussidiarietà comporta per molte funzioni pubbliche il privilegio di una scala intermedia, che ha dalla sua anche forti ragioni di altro genere (storico, istituzionale e così via). La dimensione regionale, ovvero il governo intermedio o *meso-government* incarnato in Europa e America da una varietà di attori istituzionali (*Länder, Cantoni, States, Régions, Comunidades Autonomas*), emerge così quale necessaria scala di riferimento per una ampio ventaglio di essenziali politiche pubbliche, come accade in quasi tutti i grandi paesi del mondo euro-americano.

Privilegiare la scala regionale di governo non implica però la mera accettazione delle regioni esistenti, né chiude il ragionamento sugli attori di un sistema federale. Il fatto che in passato i governi regionali non abbiano dato buone prove di sé, sul terreno della classe politica come del-

* Testo pubblicato dalla rivista *XXI Secolo. Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli*, anno VI, n. 3 (11), novembre 1994.

la cultura amministrativa (spesso non meno centralistico-burocratica di quella statale), invita semmai a cercare di creare davvero nuovi soggetti regionali, dotati di incisivi poteri e quindi portatori di vere responsabilità, non ridotti al rango di appendici del potere centrale, come spesso è accaduto.

Il nostro ragionamento e le proposte che ne derivano si muovono dunque nella prospettiva che le istituzioni regionali stiano al centro della riforma federale, ma che in parallelo si operi su di esse un'incisiva terapia ricostruttiva. Il trasferimento di competenze, oggetto di revisione costituzionale, dallo Stato alle Regioni si deve unire a una riforma della finanza regionale, a una ridefinizione (sia pure graduale) dei riferimenti territoriali delle Regioni stesse, a una riforma dei sistemi elettorali e a una profonda ridefinizione dei modelli amministrativi, volta a rendere le istituzioni regionali autentici enti di governo.

Considerazioni analoghe, in termini di esigenze di autonomia fiscale, riorganizzazione amministrativa e revisione dei referenti territoriali, si possono applicare anche agli altri livelli di governo. I Comuni sono in qualche modo più avanti sul piano del rinnovamento, grazie agli effetti della Legge 142, della riforma dei sistemi elettorali e delle innovazioni nel campo della finanza locale. Ma resta in sospeso una questione di ridefinizione delle competenze coerente con quanto accade agli altri livelli del potere locale, e soprattutto una revisione delle scale territoriali di riferimento. Ulteriori ampliamenti dell'autonomia fiscale degli enti locali, o revisioni delle stesse modalità dei trasferimenti finanziari statali sembrano infatti impossibili di fronte all'enorme numero e alle piccole dimensioni medie degli enti locali, che non consentono la gestione di compiti tecnicamente complessi, né la realizzazione di benché minime economie di scala. Analogamente a quanto accaduto in Belgio, Germania o Gran Bretagna sembra opportuno procedere sulla strada di una sostanziale riforma degli ambiti territoriali di primo livello, proprio per rispettare il principio di sussidiarietà, che implicitamente richiede la capacità da parte dell'ente di livello inferiore di gestire realmente i compiti che a esso spettano.

Trasformazioni strutturali ed esigenze di efficienza sembrano d'altra parte suggerire per le grandi aree metropolitane modelli di governo a geometria territoriale variabile: per alcuni compiti, si tratterà di favorire l'emergere di unità istituzionali più piccole (municipalità); per altri, di favorire il ricompattarsi di realtà urbane continue e contigue in governi di più vasta scala; in altri casi, si dovranno verificare e comparare le istanze metropolitane e regionali, anche nel senso di individuare servizi e reti di interesse comune, che potranno essere affidate a soggetti non territoriali.

Anche laddove assegni alle Regioni un ruolo strategico, un'organizzazione federale dello Stato italiano non può dimenticare le ragioni degli enti locali e, in particolare, le ragioni della municipalità.

La natura dell'esperienza storica italiana consiglia di definire anche in sede costituzionale un livello minimo di garanzie per il livello primario del sistema delle autonomie, così da evitare la sistematica interposizione del livello regionale tra Stato e Comune, accompagnata da un elevato grado di subordinazione del Comune alla Regione, tipica, ad esempio, del modello tedesco.

Ma deve essere altrettanto chiaro che l'evoluzione dell'ordinamento costituzionale in direzione di un sistema federale comporta che le Regioni, in virtù di un'autonomia fondata su competenze, risorse e strumenti più vasti e complessi, possano orientare e coordinare l'attività dei Comuni, pur rispettandone l'autonomia, così come lo Stato può fare nei confronti delle Regioni.

Se è necessario costruire un sistema rispettoso delle autonomie comunali, esistono invece seri dubbi circa l'opportunità di definire in sede costituzionale enti intermedi, come le Province. Ci sono, è vero, diversi tipi di funzioni che sembrano richiedere un'articolazione territoriale la cui dimensione è all'incirca quella delle attuali Province. Ma le ragioni indicate a favore della scelta della Regione come referente essenziale di molte politiche pubbliche ci sembrano sostanziali e comportano che tale istituzione, per poter davvero svolgere i ruoli che le spettano, possa agire con grande elasticità sulla scala spaziale di riferimento delle proprie politiche: possa cioè individuare, nell'ambito di diverse politiche, differenti tipi di bacini o distretti, senza che a questi debba essere dato un ruolo di istituzioni politiche elettive e autonome. La scala di un distretto scolastico, di un'unità sanitaria, di un'area-sistema industriale o di un bacino per i servizi di trasporto (tanto per menzionare alcune competenze regionali) deve potere essere identificata dalla Regione. È semmai a tali livelli, e in siffatte istituzioni, che può essere fatta valere un'importante implicazione del «principio di sussidiarietà», vale a dire un effettivo coinvolgimento del livello inferiore nelle decisioni del livello superiore, anche a tutela delle proprie competenze. Alla luce di quanto detto e nella prospettiva di garantire sì il massimo di articolazione dei livelli di governo territoriale, ma anche di evitare inutili sovrapposizioni, il ruolo delle Province andrà probabilmente ridiscusso.

L'insieme delle considerazioni svolte comporta, come si è accennato, una serie di conseguenze significative anche per un disegno di riforma costituzionale.

Innanzitutto, l'esigenza di evitare il riemergere di tentazioni accentratrici sia nei rapporti Stato-Regioni sia in quelli Regioni-Enti locali suggerisce l'opportunità di inserire nella Costituzione italiana una menzione esplicita del principio di sussidiarietà, così da incoraggiare comportamenti politico-istituzionali e interpretazioni giurisprudenziali con esso coerenti. Altrettanto importante sembra garantire spazi adeguati per la «sussidiarietà procedurale», ossia per la rappresentazione e il coinvolgimento delle unità inferiori al livello superiore.

Al cuore della questione federale sta dunque l'esigenza di garantire un adeguato coinvolgimento delle Regioni al centro del sistema decisionale, così da evitare che la previsione formale di una forte autonomia venga sistematicamente disattesa nella vita politica sostanziale; ma anche così da evitare che il sistema diventi nel suo insieme troppo disarticolato e incapace di disegnare e gestire efficaci politiche di insieme.

Accanto a un'adeguata divisione dei ruoli fra Stato e Regione [di cui si tratterà nel capitolo seguente] è dunque necessaria l'istituzione di una Camera o Senato delle Regioni, che sostituisca uno degli attuali rami del Parlamento e sia caratterizzata da una competenza specifica, legislativa e di controllo, a tutela dell'autonomia regionale. Tale competenza potrebbe esplicarsi sul terreno della legislazione «organica», delle leggi finanziarie, delle leggi costituzionali e delle decisioni relative all'Unione Europea. Il modello del *Bundesrat*, assai più di quello del Senato americano, rappresenta un'efficace ispirazione. Si tratterebbe infatti di definire una Camera di secondo grado, volta non a raddoppiare la rappresentanza dei cittadini, ma a garantire le istituzioni regionali. Se una Camera o Senato delle Regioni, oltre a tutelare il ruolo regionale, è già di per sé garanzia di una coesione tra livelli istituzionali, un migliore coordinamento sui terreni dell'attuazione delle politiche potrebbe inoltre essere garantito da una rafforzata Conferenza tra Stato e Regioni da definirsi possibilmente in sede costituzionale. Soprattutto se accompagnata da una riduzione del numero delle Regioni, un'istituzione siffatta garantirebbe un contesto efficace per numerosi atti di governo che richiedono la leale collaborazione e l'effettiva integrazione tra i poteri della Repubblica. Analogamente, le Regioni dovrebbero dare voce e spazi decisionali a consigli che rappresentino le istituzioni comunali, tanto in sede politica quanto all'interno delle varie articolazioni distrettuali nell'ambito delle quali andrà decentrata l'azione regionale in varie materie.

Sul piano delle misure fiscali sembra saggio garantire che un'ampia autonomia comunale in materia non venga a sottrarre alle Regioni risorse per le politiche regionali né strumenti di indirizzo e di coordinamento dell'azione comunale. Sarebbe dunque opportuno, anche per questa finalità oltre che per ragioni di trasparenza e controllabilità dei costi, at-

tribuire alle Regioni il compito di perequare tra i Comuni del proprio territorio, potendo a loro volta contare su solidali flussi di redistribuzione nell'ambito della comunità nazionale.

Un'ottica autenticamente federale esige però un'efficace integrazione delle autonomie finanziarie delle Regioni e degli Enti locali in un assetto che non subordini completamente i secondi alle prime. Gli scenari di federalismo fiscale della Fondazione Agnelli, si muovono appunto in questa direzione, in quanto riservano ai Comuni tutti i non trascurabili tributi già oggi a loro attribuiti, compreso l'intero gettito dell'Ici; e in quanto non eliminano una forma di garanzia finanziaria di ultima istanza della loro autonomia, introducendo un fondo statale di «dotazione finanziaria generale» sottratto a qualunque interferenza regionale. Tale fondo – e qui sta un'altra garanzia di autonomia – è privo di vincoli di destinazione, ed è concepito in modo da essere di agevole e trasparente gestione. Si evita dunque l'interposizione sistematica del governo regionale tra Comuni e Stato, che potrebbe portare con sé rischi di subordinazione degli enti locali, e quindi di neo-centralismo regionale. Ma al tempo stesso si recide ogni altro legame finanziario tra Stato e Comuni, soprattutto per quanto riguarda la perequazione: si vuole infatti evitare che accanto a un circuito perequativo fra Stato e Regioni (e fra le Regioni stesse), se ne sommino altri (tra Stato e Comuni, tra Stato e Province) con il risultato di rendere macchinosi i flussi e opachi i risultati della redistribuzione.

Una definizione di procedure di ristrutturazione territoriale sembra utile a garantire che ai vari livelli di governo si trovino enti sufficientemente solidi da poter reggere i compiti che loro spettano. Ciò vale innanzitutto a livello delle Regioni. Ma anche i Comuni, soprattutto se investiti di ruoli ancor più incisivi, potranno far valere le proprie prerogative e svolgere i propri compiti solo se rafforzati sul piano dimensionale. Appare logico affidare tale compito di riarticolazione a un'azione condotta dalle regioni ma contrattata, attraverso strumenti flessibili, con le istituzioni comunali¹.

¹ Il ruolo privilegiato che si assegna alla dimensione regionale di governo all'interno di una riforma dello Stato di ispirazione federale ha sollevato alcuni interrogativi riguardo ai suoi legami con l'esperienza storica e culturale del nostro paese. Da più parti ci viene rimproverato di non tenere in sufficiente considerazione, nell'articolazione di una nuova divisione dei poteri e delle competenze, del ruolo storicamente privilegiato delle città italiane, a cui tanto deve l'intero paese in termini di benessere, di maturità politica, di crescita sociale e civile. Ci viene ricordato che se l'Italia è stato ed è «il paese delle cento città» al contrario, molte delle Regioni attuali sono nate più come effetto di vecchie ripartizioni anagrafico-statistiche che come conseguenza istituzionale e amministrativa di un'autentica e riconoscibile identità storica, economica e culturale. Che la rete urbana italiana costituisca lo scheletro e il sistema nervoso della

società italiana, che senza le città, grandi e piccole, le regioni sarebbero probabilmente prive di anima, è affermazione difficile da smentire. Come non si può negare che l'Europa delle regioni, di cui tanto si parla, non potrebbe essere senza le città, che delle regioni sono il cuore pulsante e le principali rappresentanti sul piano degli scambi e delle relazioni. Certo non lo nega la Fondazione Agnelli, che in tutti questi anni al sistema urbano nazionale e alle città metropolitane ha dedicato ricerche e proposte, come quella della «capitale reticolare», tutte stimolate dalla convinzione che il ruolo della città sia oggi più che mai centrale per lo sviluppo del paese e per il suo ruolo europeo e internazionale. Né peraltro è sostenibile che, individuando gli attori della riforma federale, alle città e, in generale, al livello comunale siano assegnati compiti e risorse di secondo piano. Resta bensì vero che, volendo affidare a un livello sub-nazionale di governo del territorio il compito di interpretare le esigenze della società e delle economie locali coniugandole tuttavia ad ambizioni di sviluppo e di competizione su scala europea, la dimensione regionale appare, per tutte le ragioni spiegate nel testo, più idonea di quella municipale a configurarsi come attore principale della nuova repubblica federale.

La nuova ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni*

In un sistema fortemente centralizzato come quello italiano vi è il bisogno di definire in modo molto chiaro gli obiettivi di un percorso federale, che non sarà breve né agevole. Di conseguenza, un'esplicitazione e una delimitazione il più possibile chiare dell'articolazione territoriale delle funzioni e delle competenze di governo non potranno che giovare alla linearità del tragitto. È infatti superfluo sottolineare come gli equilibri tra poteri regionali e potere centrale che vengono definiti attraverso l'individuazione delle competenze siano essenziali per definire il grado reale di federalismo del sistema; siano cioè una delle chiavi di volta, se non la principale, della forma di stato in cui si svilupperà la vita pubblica del nostro paese.

L'attribuzione di tali competenze dovrà dunque ispirarsi a condivisibili principi generali, tra i quali naturalmente la responsabilità, la trasparenza, l'efficienza, la solidarietà, la sussidiarietà¹. Si può tuttavia notare come un solido ancoraggio ai principi non valga a risolvere automaticamente tutti i problemi di rapporto tra i poteri, data la difficoltà di dedurre conseguenze direttamente applicative.

In concreto si tratta, tenendo conto delle esperienze straniere e ricercando una certa coerenza con le premesse etico-politiche, di privilegiare quel livello territoriale di governo (o spesso quella integrazione tra livelli) che meglio si presti a garantire un equilibrio tra tutela della specificità ed economie di scala; tra efficienza, efficacia e equità; tra differenziazione delle politiche ed esigenze di coesione del sistema nazionale; tra localizzabilità dei problemi e diffusione spaziale delle esternalità. Il senso specifico da dare a tali istanze dipenderà dalle caratteristiche della specifica politica pubblica, che devono essere anteposte alle istanze di simmetria giuridico-formale.

* Testo pubblicato dalla rivista *XXI Secolo. Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli*, anno VI, n. 3 (11), novembre 1994.

¹ Per un approfondimento sui principi generali si veda sopra «La costruzione dello stato federale», pp. 15-37.

Se è comunque difficile definire con pretese di esaustività i criteri da utilizzare in positivo, più agevole è identificare le ispirazioni delle quali diffidare. Sarebbe, ad esempio, pericoloso disegnare le competenze sulla base della premessa ideologica per cui le materie importanti o nobili, in una parola «alte», vanno lasciate allo Stato, e quelle meno importanti, «basse», affidate alla Regione, indipendentemente da ogni ragionamento sulla scala territoriale specifica alla quale le politiche pubbliche in questione si articolano, producono esternalità, consumano risorse e così via. Altrettanto rischioso sarebbe individuare le competenze esclusive di Stato e Regione in modo ambiguo, o peggio contraddittorio, dando luogo a evidenti rischi di sovrapposizione, e quindi a conflitti o rinvii di responsabilità di cui l'esperienza italiana è fin troppo ricca.

È comunque evidente che qualunque ripartizione delle competenze di per sé sola non basterebbe a garantire un'efficace difesa dalle tentazioni centraliste, né a dare un'adeguata risposta alle esigenze di coordinamento e di coesione tra livelli di governo. Va perciò ribadito che in assenza di una partecipazione delle Regioni al processo legislativo nazionale, attraverso una Camera o Senato delle Regioni, si ripresenterebbero con ogni probabilità le difficoltà che hanno finora impedito l'emergere di una legislazione regionale degna di questo nome.

L'impostazione individuata dalla Commissione Bicamerale al termine della XI legislatura per quanto attiene alla individuazione di tre modalità fondamentali attraverso le quali articolare le competenze di Stato e Regioni sembra, sia pur con diverse riserve, in buona parte da condividere:

a) un'area di competenza legislativa esclusiva dello Stato, nell'ambito della quale le Regioni potranno partecipare solo attraverso i poteri conferiti al Senato delle Regioni; tale area va definita esplicitamente in sede costituzionale, attraverso la riformulazione dell'articolo 70. Le funzioni amministrative relative ad alcune di tali competenze dello Stato potranno tuttavia essere delegate alle Regioni;

b) un'area di competenza esclusiva delle Regioni, nell'ambito della quale la loro attività legislativa dovrebbe tuttavia conformarsi al solo dettato costituzionale, e non anche alle «leggi di riforma economico-sociale», come avrebbe voluto il testo congedato dalla Bicamerale; tale area andrà definita esplicitamente in sede costituzionale, attraverso la riformulazione dell'articolo 117. Le funzioni amministrative relative a tali materie spetteranno alle Regioni e agli enti locali;

c) un'area di competenza «concorrente» fra Stato e Regioni, nell'ambito della quale lo Stato potrà definire, attraverso leggi organiche alla cui

formulazione dovrà essere associato la Camera o il Senato delle Regioni, esclusivamente «i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario. Le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini». Potrebbe essere utile specificare che siffatta legislazione organica può avere quale obiettivo non tanto generiche preoccupazioni di uniformità, ma piuttosto la formulazione di parametri, di programmi e di modelli di coordinamento. La legislazione vera e propria, vincolante nei confronti di cittadini e persone giuridiche, spetterà invece alle Regioni. Tale area include tutti gli ambiti non esplicitamente riservati alle Regioni o allo Stato attraverso gli articoli 70 e 117. Le competenze amministrative relative a tali materie spetteranno di regola alle Regioni e agli enti locali. Da più parti si sostiene che un'effettiva garanzia delle autonomie regionali, negli ambiti di loro competenza, si otterrebbe solo attraverso l'abolizione dei ministeri preposti alle materie trasferite. Va tuttavia chiarito che anche in un assetto di stampo federale, e nelle stesse materie di competenza regionale, non verranno certo meno esigenze di coordinamento e cooperazione su scala nazionale. Se la cooperazione tra regioni, e gli organismi inter-regionali che potranno nascere, giocherà a tal fine un ruolo utile, sarebbe imprudente impedire allo Stato di offrire una risposta adeguata a tali esigenze. Andrà dunque ipotizzata la possibilità per lo Stato, anche in ambiti per i quali non sarà più necessaria un'organizzazione ministeriale tradizionale, di dar vita a istituzioni di rango nazionale (autorità, agenzie, fondazioni) con compiti di coordinamento, definizione di standard, monitoraggio dei livelli di efficienza e diffusione della informazione a supporto delle autonomie regionali. È evidente come, accanto al riconoscimento di tale necessario ruolo dello Stato, ne andranno altresì definiti chiaramente i limiti e le modalità.

Si può concludere notando come i progetti nati nel corso della recente stagione di proposte, compresi quelli presentati dalle istituzioni, incorporino in larga massima un'adeguata presa in considerazione delle esigenze espresse e un notevole grado di convergenza su alcune materie fondamentali. Tale convergenza sarebbe tra l'altro confermata dall'esame di altre proposte, da quella nota come «Costituzione di Assago» fino ai progetti elaborati da studiosi e politici.

Una differenza non marginale tra il testo congedato dalla Bicamerale e altri progetti di revisione costituzionale è invece data dall'inclusione nel primo di una previsione di competenza dello Stato sul terreno della disciplina generale dell'organizzazione e del procedimento amministrativi. In termini generali, si può notare come sia difficile garantire un'effettiva

sostanza all'autogoverno regionale, e una efficace attività di implementazione delle politiche pubbliche, in assenza di un'autonoma definizione dei modelli di amministrazione.

Se comunque l'articolazione tra competenze esclusive e concorrenti ereditata dalla recente stagione di dibattiti pare in gran parte di perdurante validità, va notato come esistano tuttavia aree di contrasto o incertezza, sulle quali le divergenti formulazioni talvolta nascondono diverse letture politiche di che cosa sia un assetto federale, talaltra sembrano invece denunciare un'insufficiente attenzione agli aspetti costitutivi delle aree di politica pubblica che stanno dietro le varie competenze. Tre casi importanti di divergenza riguardano le competenze relative all'industria (e più in generale alla promozione dello sviluppo), ai beni culturali e infine all'istruzione. È utile esaminarli con attenzione, in quanto si tratta di competenze che in quasi tutti gli stati non-centralistici stanno al cuore dell'azione regionale.

Politiche per l'industria, l'innovazione, la ricerca. Fare oggi politica industriale significa innanzitutto creare condizioni ambientali favorevoli, fornendo ai sistemi economico-territoriali adeguate dotazioni di fattori strutturali di sviluppo, rendendoli così competitivi in termini di convenienza alla localizzazione. Una politica per l'industria, soprattutto per le piccole e medie imprese, è quindi un'attività integrata di supporto allo sviluppo, da gestire in un territorio concreto, stimolando interessi altrettanto concreti.

Questi orientamenti richiedono dunque un deciso coinvolgimento dei governi regionali, sul modello delle principali esperienze europee. I loro strumenti operativi dovranno essere adeguati alle maggiori responsabilità da affrontare. Tale constatazione di base permette di articolare alcune ipotesi sulle competenze dei vari livelli istituzionali.

Le imprese sono innanzitutto sensibili ad alcune esternalità generali radicate in contesti locali: il funzionamento della pubblica amministrazione nelle sua attività routinarie; il territorio, a sua volta definito da quadri urbanistici e reti infrastrutturali; il capitale umano, e quindi il sistema educativo-formativo; la qualità urbana nelle sue varie accezioni.

Altri fattori richiamano una scala più vasta di definizione, spesso di rango europeo prima che nazionale; ma anche una più o meno forte mediazione di carattere regionale. È il caso dei quadri della fiscalità; nel capitolo «Scenari di federalismo fiscale» si chiarirà come siano necessari ampi spazi di autonomia fiscale regionale e locale, non solo per il reperimento di risorse, ma anche per lo stimolo dello sviluppo locale. Più articolato è l'ambito delle competenze su ricerca e innovazione, a loro

volta da articolare in tre livelli di attività: ricerca di frontiera; ricerca di sviluppo o applicazione; trasferimento tecnologico e diffusione dell'innovazione. La dimensione regionale è determinante per l'ultimo livello, importante ma non esclusiva per il secondo livello, trascurabile per il primo livello, che va gestito all'interno di logiche di rango europeo, quando non globale.

Si aggiunga che non tutte le politiche industriali tradizionali (ad esempio, manovre della domanda settoriale, di tipo strutturale o anti-ciclico), per non parlare degli interventi di riequilibrio, vanno considerate obsolete. È del tutto logico che si possa ricorrere a strumenti del genere su scala nazionale, all'interno dei «programmi economici generali» e «azioni di riequilibrio» che quasi tutte le proposte di revisione costituzionale correttamente citano tra le competenze dello Stato.

Esiste infine una serie di ambiti, relativi alla disciplina della concorrenza e dei mercati, alla tutela dei lavoratori e dei consumatori, agli standard ambientali, di sicurezza e di prodotto, che hanno una dimensione decisamente europea, prima ancora che nazionale.

Sono evidenti le implicazioni di tale quadro ai fini della revisione costituzionale. Un primo requisito minimo sta nell'evitare soluzioni contraddittorie, quali quelle che si incontravano nel dettato emerso dalla Bicamerale, che affidava (art. 117) alla Regione la competenza esclusiva sulla «industria», mentre tra le competenze legislative riservate allo Stato (art. 70) citava le «politiche industriali», oltre alla «ricerca scientifica e tecnologica» e all'«ordinamento universitario». Non si possono attribuire competenze esclusive alla Regione in materia di «industria» e allo Stato in materia di «politica industriale» senza dar vita a una forte confusione; né si vede come la Regione possa esercitare il proprio ruolo nella complessa materia dello sviluppo se gran parte dei fattori attraverso i quali dovrebbe poter operare (ricerca tecnologica, infrastrutture, raccordi con l'università) restano nelle mani della competenza esclusiva dello Stato.

È invece opportuno riconoscere come non esista un unico livello di governo legittimato ad avocare a sé tutta la materia delle politiche per lo sviluppo. Sembra allora necessario garantire costituzionalmente:

- un'ampia area di competenza regionale (o di cooperazione interregionale) nelle politiche per l'impresa, superando una definizione stretta di industria, viste le sempre più profonde integrazioni tra questa e ampie aree del terziario;
- competenze di carattere nazionale là dove sono coinvolte questioni di carattere macroeconomico, e interessi sovregionali;

– un agevole raccordo tra livello regionale-nazionale e livello europeo, con un'efficace tutela in tale sede degli interessi italiani.

Va aggiunto che non si impone come necessaria la conservazione di un Ministero per l'Industria tradizionalmente inteso. Potrebbe essere utile accorpate in una nuova struttura le competenze in materia di industria, ricerca e commercio con l'estero, dando a essa soprattutto compiti di coordinamento tra Regioni, indirizzo generale, raccordo internazionale e rappresentanza europea, studi e documentazione, accanto alla direzione delle poche residue aree di intervento diretto.

Politiche per i Beni Culturali. È ampiamente riconosciuto come la gestione attuale del patrimonio artistico e culturale italiana sia imbrigliata, più che incoraggiata dal sistema vigente. Coesistono eccessi di centralizzazione e mancanza di coordinamento tra Stato e Regioni. Ciò impedisce di montare operazioni complesse, che richiedono un'efficace integrazione sul territorio fra attori pubblici e privati di vari livelli. Tuttavia la decisione di attribuire allo Stato la competenza «sui beni immateriali di eminente apprezzamento culturale e sociale», come recitava il progetto della Bicamerale, compresi i beni culturali e naturali «di interesse nazionale», sembra ispirata al pregiudizio per cui le competenze «alte» non potrebbero che far capo al soggetto «alto» per eccellenza, lo Stato. La soluzione è discutibile sul terreno dell'ispirazione ideologica, ma soprattutto su quelli dell'efficienza-efficacia e dell'univocità delle conseguenze. Va poi notato come, pur senza pensare di emulare il dettato costituzionale tedesco che strettamente collega *Land* e materie culturali-paesaggistiche-storiche (nel senso di fare del *Land* il detentore della «sovranità culturale»), sembri comunque difficile impedire alle regioni di occuparsi di ciò che in parte le fa tali: ossia di quei quadri ambientali, antropici, storico-artistici che concorrono con la dimensione economico-territoriale a differenziare lo spazio nazionale e a creare le diversità che l'articolazione regionale intende appunto tutelare e rappresentare.

Per evitare sovrapposizioni tra più livelli di intervento sono stati proposti quattro principali criteri che dovrebbero presiedere all'assegnazione delle competenze in materia di beni culturali allo Stato o alla Regione:

1) valenza nazionale/locale del bene. È il criterio fatto proprio dalla Bicamerale, ma sembra impossibile da applicare effettivamente. Non è davvero facile separare i singoli beni dai tessuti e dai contesti in cui sono inseriti, né discriminare tra valenze alte e basse su serie basi storiche e artistiche, né infine raccordare eventuali giudizi di valore a scelte circa la pertinenza a diversi livelli territoriali. Non pare desiderabile creare fin

dal dettato costituzionale le condizioni per ampi rinvii o conflitti di responsabilità; ed è lecito attendersi che alcune Regioni siano ben decise a rivendicare ampi spazi di «valenza locale», mentre altre saranno fin troppo speranzose che una definizione di «valenza nazionale» tolga loro responsabilità e oneri. Né sembra, infine, di poter concludere agevolmente che, ove sia accertata la valenza nazionale di un bene, la sua salvaguardia sia più efficacemente garantita da una burocrazia nazionale anziché da una burocrazia regionale, che avrà almeno un più stretto raccordo con il territorio in cui il bene è sito.

2) la proprietà del bene. Non è un caso che i diversi livelli (Stato, Regioni, Comuni) tendano a intervenire soprattutto sui beni di loro proprietà. Ma la proprietà, oltre a vedere un peso dello Stato così esteso da rendere di per sé difficile un'efficace salvaguardia dei beni, è più risultante di casi storici che non criterio utile per impostare politiche efficaci.

3) la natura del bene, che permette di distinguere ad esempio i beni culturali dai beni ambientali o librari. Lo Stato ha così trasferito alle Regioni competenze sui beni librari e parte dei beni ambientali. Ma l'intreccio tra beni culturali, architettonici e ambientali rende di fatto difficilissima ogni gestione efficace che non si basi sull'integrazione delle competenze.

4) la distinzione tra tutela e valorizzazione del bene. Lo Stato si riserverebbe la tutela ultima del bene, mentre la gestione e la valorizzazione potrebbero essere attuate dagli altri livelli di governo, nonché dai privati e dai soggetti della società civile.

Se vogliamo ottenere l'esito di una garanzia ultima di salvaguardia dei beni culturali e ambientali, e al tempo stesso permetterne una gestione e valorizzazione efficace, che sembra debba essere necessariamente decentrata, quest'ultimo criterio appare il più rilevante. Nelle costituzioni europee esistono alcune soluzioni utili a una sua traduzione in norme. Il modello spagnolo individua una competenza delle Comunità Autonome sul patrimonio culturale e sulle politiche culturali, ivi compresa la gestione dei beni museali di proprietà statale posti sul loro territorio, ma attribuisce allo Stato la competenza esclusiva per la difesa del patrimonio culturale «contro l'esportazione e la spoliazione», distinguendo dunque tra gestione e valorizzazione (di competenza regionale) e tutela della sopravvivenza del bene di fronte a rischi gravi (affidata in ultima istanza allo Stato). Analoga la soluzione tedesca, dove le competenze sulla cultura sono al centro delle materie (legislative e amministrative) attribuite ai *Länder*, mentre alla competenza federale è riservata «la protezione del patrimonio culturale da ogni trasferimento all'estero». Simile la filosofia che

ispira la proposta di revisione costituzionale della Regione Lombardia, dove viene riservata alla legislazione statale «la statuizione dei livelli minimi inderogabili a tutela... dell'ambiente e del patrimonio storico e artistico» (art. 70).

Da ciò nasce la soluzione incorporata nella proposta di linee per un articolato (si veda oltre «Ripensare la Costituzione»). Per concorrere a definire una riforma di stampo federale si dovrebbe inoltre pensare a un Ministero (o a un'Autorità) che a livello centrale si occupi di definire indirizzi di utilizzo dei beni; garantire attività di controllo e ispezione, anche sul versante dell'esportazione; definire standard tecnici sul piano della catalogazione e del restauro, e della valutazione dell'operato regionale; assistere i governi regionali tecnicamente meno attrezzati, soprattutto nelle fasi transitorie. Tale Ministero o Agenzia dovrebbe dunque poter contare su Ispettorati periferici; mentre le Sovrintendenze attualmente esistenti potrebbero essere trasferite alle Regioni, definendo peraltro una robusta normativa a tutela della loro autonomia tecnica e intellettuale. Un quadro di tutela e valorizzazione delle autonomie garantito anche in sede costituzionale (se del caso, attraverso una più incisiva ed estesa formulazione dell'art. 33) andrebbe infine applicato alle grandi istituzioni culturali, tra cui gli enti museali e dello spettacolo.

Politiche per l'istruzione. Una logica autenticamente federale riconosce che, accanto alle autonomie territoriali, vanno garantite altre forme di autonomia istituzionale, in uno spirito fedele ai principi di sussidiarietà e all'autonomia della società civile. Più che altrove proprio sul piano dell'educazione, in cui sono in gioco delicati valori di libertà, i livelli rilevanti per la disciplina costituzionale paiono dunque essere tre: accanto ai ruoli dello Stato e degli enti locali o regionali va infatti tutelata l'autonomia delle singole scuole e ancor più delle università.

Un assetto ben articolato, ispirato ai principali esempi europei, riconosce l'importanza di un livello nazionale di decisione, con compiti tuttavia diversi dagli attuali. Al livello centrale possono infatti trovare spazio alcune competenze coerenti con una visione autonomistica:

a) la definizione legislativa, da parte del Parlamento, dei quadri generali dell'ordinamento scolastico per quanto riguarda le età dell'obbligo e i contenuti minimi di programmi e titoli di studio;

b) una costante attività di valutazione, garantita da un Ministero profondamente rinnovato o da un'autonoma Autorità, che valuti la qualità del servizio scolastico offerto dai vari attori;

c) un servizio informativo e di supporto tecnico ai livelli intermedi, ga-

rantito dalla stessa Autorità, alimentato da un'adeguata attività di ricerca e programmazione strategica.

Ne deriverebbe un trasferimento di tutti gli altri aspetti al livello regionale di governo, che avrebbe competenze sulla gestione finanziaria e del personale, l'edilizia, la specificazione dei programmi (fatta salva una significativa area di autonomia delle scuole), l'assistenza scolastica, l'integrazione tra circuito della formazione scolastica e circuito della formazione professionale. A ciò si accompagnerebbe un ulteriore decentramento amministrativo su scale territoriali inferiori.

Politiche per l'università. Analoghe considerazioni possono essere svolte per quanto riguarda l'Università. Nel caso dell'Università, tuttavia, la garanzia dell'autonomia istituzionale è ancor più centrale che negli altri tipi di scuole. Una parte importante delle necessarie riforme dell'università si colloca sul piano della legislazione ordinaria, e quindi esula da questa riflessione; ma sul piano dei principi costituzionali, un utile modello di riferimento per un'impostazione autonomistica può essere rappresentato da alcuni aspetti della Legge Fondamentale tedesca. Essa garantisce un forte riconoscimento dell'autonomia universitaria e accademica; riserva allo Stato Federale la definizione di aspetti (è il caso del riconoscimento dei titoli di studio) di carattere generale, sempre più spesso in armonia con il livello europeo; mentre su tutti gli altri ambiti, compresi gli aspetti finanziari, l'edilizia, la istituzione di sedi, il personale, decidono i *Länder*, spesso con forme di cooperazione reciproca.

Scenari di federalismo fiscale*

Per avviare un profondo disegno di riforma dello Stato in senso federale occorre allo stesso tempo agire sulle leve finanziarie e fiscali che possono garantire ai livelli locali di governo le risorse necessarie per sostenersi. L'autogoverno delle risorse appare, in questa prospettiva, certamente un valore in sé, ma soprattutto una terapia decisiva per guarire i mali cronici della finanza pubblica italiana.

La Fondazione Agnelli ha elaborato alcuni scenari di federalismo fiscale per l'Italia, che vanno nella direzione di un'ampia autonomia impositiva di Regioni ed Enti locali, con la conseguente unificazione di centri di prelievo e centri di spesa, e si fanno carico di alcune patologie non trascurabili presenti nella situazione italiana, individuando non una ma piuttosto una serie di possibili soluzioni tecniche. Lo scopo di questo esercizio, coerente con i percorsi di ricerca seguiti dalla Fondazione Agnelli in questi anni, è quello di mostrare come una forte autonomia delle Regioni e degli Enti locali sia possibile già oggi, a parità di regime fiscale e a parità di pressione fiscale. In questo senso, gli scenari di federalismo fiscale non potevano che fare riferimento all'assetto e alla legislazione attuali, senza presupporre alcuna variazione del quadro generale della fiscalità, che non fosse la trasformazione di alcune imposte statali già esistenti in altrettante imposte regionali. Si è scelto, in altre parole, di mantenere la questione della finanza regionale separata dalla questione della riforma fiscale.

Come è noto, una delle non poche anomalie italiane consiste nel fatto di avere oggi un livello di governo regionale, con poteri legislativi e responsabilità di spesa significative, caratterizzato da un livello di autonomia fiscale più modesto di quello attribuito agli Enti locali. Alla luce di questa considerazione, non sorprenderà che gli scenari di federalismo fiscale preparati dalla Fondazione Agnelli definiscano innanzitutto un qua-

* Testo pubblicato dalla rivista *XXI Secolo. Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli*, anno VI, n. 3 (11), novembre 1994.

dro di finanza regionale, che peraltro tiene conto delle importanti e complesse relazioni fra le nuove Regioni e gli Enti locali.

Pur non potendo evitare, qua e là, qualche tecnicismo, per chiarire il senso complessivo dell'ipotesi di federalismo fiscale sembra opportuno ancorarne la descrizione ad alcuni interrogativi di immediato significato politico ed economico, che i lettori riconosceranno come nodi importanti della crisi italiana.

In quale modo il federalismo fiscale può servire a responsabilizzare il comportamento finanziario delle Regioni e degli Enti locali? Responsabilizzare i comportamenti di bilancio delle Regioni, obbligando questi governi a rendere trasparenti non solo i benefici delle politiche, ma anche i costi finanziari che esse comportano, è, in effetti, il principale obiettivo del federalismo fiscale.

Per raggiungere tale obiettivo le Regioni devono avere la possibilità di variare l'ammontare delle risorse a loro disposizione con decisioni proprie, queste ultime ancorate a una potestà legislativa in materia tributaria. È infatti assolutamente indispensabile che le risorse messe a disposizione delle Regioni possano essere adeguate quantitativamente ai fabbisogni per le funzioni di spesa di cui si assumono le competenze. Per quanto in apparenza del tutto ovvia, simile sottolineatura è necessaria per segnalare l'esigenza di superare la prassi, costante nelle nostre leggi di bilancio, di finanziare gli enti sub-nazionali con risorse la cui inadeguatezza è nota fin dal momento dell'approvazione del bilancio.

Di conseguenza, la riforma qui presentata dota ogni Regione di entrate tributarie proprie, di cui può variare il peso imposto ai contribuenti soprattutto mediante modificazioni di aliquote. Con la possibilità di operare in autonomia al livello del reperimento delle risorse, i governi regionali dovranno necessariamente assumersi la responsabilità di trovare il giusto equilibrio fra entrate e fabbisogni di spesa.

Per quanto riguarda la struttura di base del sistema, nell'attribuzione di concrete competenze di spesa ai vari livelli di governo si è adottata una ripartizione assai prudente. Accanto alle competenze attuali, di cui sarebbe resa possibile l'effettiva autonoma gestione (sanità, formazione, trasporto locale) nel modello sono state contabilizzate le competenze su quelle materie intorno al cui trasferimento alle Regioni esiste un soddisfacente consenso. Tali competenze di spesa hanno gravato sul bilancio dello stato nel 1993 per circa 74.000 miliardi. Esistono ulteriori voci di spesa statale che, secondo le ipotesi fatte nel capitolo precedente, sarebbe congruente spostare gradualmente alla competenza regionale: completando ad esempio il trasferimento delle funzioni relative all'istruzione

anche nell'ambito universitario, di parti più cospicue delle risorse orientate alle politiche attive del lavoro e alla diffusione dell'innovazione, delle competenze in materia di trasporto ferroviario su scala regionale e così via. Rispetto alle ipotesi più analiticamente esplorate dalla ricerca, si può stimare in ulteriori 30.000 miliardi la quantità complessiva di risorse che in un sistema più decisamente orientato in senso federale potrebbero andare ad aumentare le competenze decentrate.

Pensato per garantire le risorse necessarie al trasferimento di nuove competenze regionali, il sistema di federalismo fiscale opera sul lato delle entrate per rispondere alle seguenti ulteriori trasformazioni del sistema:

a) abolizione degli attuali trasferimenti generali e specifici dallo Stato alle Regioni ordinarie, e dei conseguenti vincoli all'uso delle risorse. L'importo complessivo in questione è al 1993 di 43.000 miliardi. Ciò comporterebbe tra l'altro l'attribuzione alle Regioni di reali competenze decisive in materie quali sanità e trasporto locale;

b) trasferimento alle Regioni delle competenze di finanziamento degli Enti locali in funzione perequativa rispetto alle attuali entrate proprie di natura fiscale e tariffaria. L'importo in questione per il 1993 ammonta a 11.500 miliardi.

Per fronteggiare questo ingente volume di nuove responsabilità di spesa regionale (per un totale di circa 130.000 miliardi) si suggerisce la creazione di nuove imposte proprie regionali, sostitutive di altrettante imposte statali, in quanto ciò permette l'esercizio di un più ampio ed effettivo esercizio di potestà regionale in materia tributaria: imposta sul consumo degli oli minerali, imposta sul consumo di gas metano, imposta sui proventi netti del gioco del lotto, imposta sul consumo dei tabacchi, imposta di registro, compresa quella sulle eredità e donazioni, imposta di assicurazione, imposta sulle trascrizioni al Registro automobilistico (parte oggi incassata dallo Stato).

In aggiunta, si prevede la creazione di una riserva di applicazione di un'aliquota proporzionale alla base imponibile dell'Irpef.

In corrispondenza di questa facoltà impositiva regionale, lo Stato dovrà modificare la scala di aliquote in modo tale da mantenere invariato il peso complessivo di questa imposta. Nel momento iniziale della riforma le Regioni applicheranno le aliquote in vigore, ma già dall'esercizio successivo avranno facoltà di variazione delle aliquote entro un limite minimo e massimo previsto dalla legge di riforma. Come detto, uno degli strumenti principali per avviare una responsabilizzazione dei comportamenti di bilancio delle regioni sta infatti proprio nella possibilità di variare la pressione fiscale in parallelo alle decisioni di spesa.

Si può osservare, a questo proposito, come l'esperienza internazionale suggerisca una relazione virtuosa fra responsabilizzazione finanziaria delle amministrazioni locali e riduzione della pressione fiscale complessiva. Non è, infatti, casuale che le nazioni che si sono date un'organizzazione federale tendano ad avere, a parità di sviluppo economico e di politiche della spesa pubblica, tassi di pressione fiscale generalmente più bassi. Si tratta, in qualche misura, del risultato dei positivi elementi di competizione tra amministrazioni diverse che il federalismo introduce. E infatti evidente che l'amministrazione che riesce a essere più efficiente – cioè, a parità di qualità di servizi diminuisce la pressione fiscale sui cittadini-elettori – ha maggiori probabilità di essere poi premiata a livello politico. Gli esempi internazionali ci dicono ancora che in anni recenti la competizione fra governi locali in un assetto federale si è spostata dal versante della maggior quantità di spesa (più *welfare*) al versante del prelievo, attraverso il ribasso delle aliquote e altre misure che alleviano la pressione fiscale.

A tutela delle ragioni dell'autonomia, il sistema di entrate regionali proposto non solo dovrebbe avere caratteristiche di stabilità nel tempo, ma non dovrebbe neppure essere suscettibile di modificazioni unilaterali e improvvise da parte del governo centrale. Di conseguenza, esso ha la necessità di essere garantito sotto il profilo costituzionale tanto attraverso l'esplicitazione (in una nuova formulazione dell'art. 119) dei criteri fondamentali, quanto sul terreno delle procedure da adottare per le approvazioni delle leggi di carattere finanziario e fiscale, la cui definizione vedrebbe un ruolo specifico di una futura Camera o Senato delle Regioni.

Come può il federalismo fiscale essere utile per soddisfare le preferenze e le necessità dei cittadini delle diverse regioni? La risposta a questo interrogativo è che un sistema di federalismo fiscale implica un certo livello di differenziazione nell'offerta di beni pubblici da parte delle varie amministrazioni. Tale differenziazione dipende proprio dalle diverse esigenze o preferenze dei cittadini, oltre che, naturalmente, dall'ammontare delle risorse a disposizione. In altre parole, con il federalismo fiscale si verifica il superamento della logica dell'uniformità, ossia della pretesa di stabilire centralisticamente le modalità di erogazione di identici servizi in tutto il territorio nazionale¹.

In qual modo il federalismo fiscale rende possibile la solidarietà fra i territori? L'aspetto davvero qualificante del modo in cui il principio di solidarietà diventa azione concreta in un sistema di federalismo fiscale è che

¹ Per un ulteriore approfondimento del tema del superamento della logica dell'uniformità, si veda in questo volume «La costruzione dello Stato Federale»

esso non deve indebolire il principio di responsabilità. In altre parole, i trasferimenti perequativi a favore delle Regioni meno sviluppate devono essere tali da stimolarne la responsabilità fiscale e non possono quindi compensare carenze di gettito tributario dovute a cattiva amministrazione o all'applicazione di aliquote più basse della media nazionale; né devono indebolire l'incentivo diretto dei governi regionali a stimolare la crescita delle relative economie.

Nel modello suggerito (derivato da quello canadese) la perequazione delle Regioni con minore gettito viene effettuata in riferimento alla differenza fra la capacità fiscale potenziale della Regione o del gruppo di Regioni prese a riferimento e quella della Regione beneficiata, laddove per capacità fiscale potenziale si intende la somma della base imponibile di tutti i tributi propri delle Regioni, nonché dei Comuni e delle Province. L'aggiunta di questi ultimi è determinata dal fatto che alle Regioni viene assegnato, come si è detto, il compito di effettuare trasferimenti perequativi agli enti locali.

Più precisamente la perequazione tende a equilibrare le risorse fra Regioni che hanno livelli di reddito diversi, a condizione che anche quelle meno dotate applichino aliquote almeno uguali alla media nazionale e facciano quanto è in loro potere per scoraggiare l'evasione. In questo modo si stimola lo sforzo fiscale delle Regioni che beneficiano della perequazione, premiando comportamenti in cui si manifesta praticamente il principio di responsabilità. Ad esempio, se una regione beneficiaria di trasferimenti perequativi aumenta il proprio sforzo fiscale elevando le aliquote, non solo il trasferimento perequativo non si interrompe, ma può addirittura aumentare, in quanto lo sforzo fiscale fatto è servito a elevare l'aliquota media nazionale.

Nei diversi scenari di federalismo fiscale i livelli di perequazione possono essere stabiliti con riferimento alla media italiana (è l'ipotesi meno generosa), a quella delle regioni del Centro-Nord o ancora a quella delle sole regioni del Nord.

Va notato come il risultato dell'adozione di seri modelli perequativi non comporti, di regola, una penalizzazione del Sud, come temono alcuni critici del federalismo. Le grandi Regioni meridionali a Statuto Ordinario, quali Puglia e Campania, non sono infatti chiamate a operare aggiustamenti più severi di quelli imposti mediamente al paese; anzi, esse sono nella maggior parte dei casi meno colpite dai nuovi vincoli. Le Regioni ordinarie del Mezzogiorno di piccole dimensioni devono invece fare i conti con grandi squilibri tra le loro basi imponibili e i loro livelli di spesa, ben oltre quanto possa essere compensato attraverso il sistema pe-

requativo; ma ciò riguarda anche le Regioni minori del Centro-Nord, a riprova del ruolo svolto dalla taglia territoriale nel determinare gli equilibri finanziari regionali.

I trasferimenti perequativi e le nuove imposte regionali sostituiscono in modo pressoché integrale gli attuali trasferimenti dello Stato alle Regioni, alle Province e ai Comuni. Fanno eccezione i soli trasferimenti per il riequilibrio territoriale, che si sono tenuti in vita separatamente in considerazione del fatto che è difficile fondere le esigenze di un sistema di finanziamento ordinario dei governi sub-centrali con quelle di colmare un divario di reddito che ha origini, dimensioni e caratteristiche straordinarie.

Per misurare il grado effettivo di solidarietà incorporato nei modelli proposti, inoltre, va chiarito che la perequazione «esplicita» non rappresenta l'unica forma di redistribuzione territoriale incorporata nel sistema. Si è già detto dell'effetto perequativo implicito nel modello adottato per la finanza locale e si sono appena ricordati i finanziamenti straordinari aggiuntivi per lo sviluppo.

Ma va aggiunto che se, per certi versi, la spesa regionale costituisce la «mano destra» dell'intervento pubblico, a essa si aggiunge una perequazione anche in relazione alla «mano sinistra» che rimane di competenza dello Stato: ordine pubblico e giustizia, in primo luogo; ma anche grandi infrastrutture e spesa previdenziale. Si tratta di servizi che vengono erogati in gran parte sulla base di una logica di uniformità d'esborso procapite su base nazionale, ma che vengono finanziati grazie a un prelievo fiscale che è proporzionale al reddito. Analogo ragionamento vale per i fondi comunitari. Ne consegue una forma di ulteriore perequazione implicita, attraverso la quale le aree più ricche onorano i loro doveri di solidarietà nazionale.

Come può il federalismo fiscale contribuire al risanamento della finanza pubblica del nostro paese? In questo caso si deve dare una risposta a una preoccupazione piuttosto diffusa: quella che un decentramento accentuato delle competenze di spesa e di prelievo possa mettere in ulteriore serio pericolo il quadro della finanza pubblica, che essa sia cioè incompatibile con una politica di rientro del debito pubblico. È possibile argomentare che tale preoccupazione è ampiamente immotivata.

Si osservi, in primo luogo, che la politica di rigida centralizzazione finora seguita – in base alla quale la spesa delle Regioni, delle Province e dei Comuni è controllata quantitativamente tramite finanziamenti statali – non ha dato i risultati sperati. Negli ultimi dieci anni, infatti, la quo-

ta della spesa dei governi sub-nazionali sul totale della spesa pubblica ha continuato ad aumentare quando il confronto è effettuato al netto degli interessi.

In secondo luogo, si può ipotizzare che la spinta all'aumento della spesa regionale e locale sia assai più controllata in un sistema di decentramento fiscale che in un sistema fortemente centralizzato, dato che nel primo caso ogni aumento di spesa deve essere confrontato con il costo, in termini di maggiore prelievo, che essa comporta.

In terzo luogo, nella nostra ipotesi di federalismo fiscale al governo centrale rimangono comunque le responsabilità di gestione dei tributi più incisivi sotto il profilo delle politiche di stabilizzazione, l'Iva, l'Irpeg e la quota maggiore dell'Irpef.

Fatte queste premesse, sembra potersi sostenere che un modello federale è in grado di garantire, attraverso il decentramento del vincolo di equilibrio finanziario, non solo che non si riproducano più i comportamenti perversi che hanno alimentato la voragine del debito pubblico italiano, ma anche qualcosa di più: un sostegno già a medio termine al processo di rientro.

Il punto di partenza della nostra ricerca, e di qualunque riflessione in merito che voglia essere realistica, è dunque rappresentato da uno scenario di rientro del debito pubblico che ha suggerito le coordinate generali del sistema proposto, tra cui la necessità di ottenere forti risparmi anche nelle voci trasferite alla competenza regionale.

Nel breve periodo, uno scenario del genere incorpora elementi di un gioco a somma zero; in altre parole, non si possono immaginare vantaggi per tutti, e qualcuno deve pagare. È importante che ciò avvenga in modo equilibrato, e rispettoso dei valori di fondo.

Se la situazione di partenza va ovviamente tenuta presente nei momenti di avvio del sistema e nella fase di transizione, sarebbe assurdo pretendere di cristallizzare gli equilibri territoriali di spesa ereditati dalle passate gestioni, di ripartire, cioè, dalla spesa storica, in buona misura né equa, né efficiente. Si tratta di gestire una fase di transizione: ma tale fase deve essere chiaramente determinata nella sua durata, e l'assetto finale deve essere definito in termini certi e trasparenti, evitando una proliferazione di regole *ad hoc*.

Una misura approssimativa dello sforzo di riequilibrio finanziario dei conti pubblici che si intende delegare alle Regioni è rappresentata dalla «taratura» iniziale del nuovo sistema di finanziamento.

In essenza, il sistema di entrate proposto serve a fronteggiare le competenze devolute e i trasferimenti aboliti. Poiché esso è basato su impo-

ste proprie, il gettito assicurato da queste ultime varia da Regione a Regione in relazione alla base imponibile e alla possibilità di variare le aliquote entro limiti stabiliti per legge.

Esiste poi un'ulteriore forma di copertura che dipende, come si è visto, dalla regionalizzazione di una quota di gettito Irpef. È proprio la maggiore o minore estensione di tale quota a rappresentare l'elemento di taratura del sistema, più o meno generoso nei confronti dei governi regionali.

Tenendo conto che a ciascuno dei diversi livelli di taratura del sistema possono poi corrispondere livelli diversi di trasferimenti perequativi, che a loro volta possono determinare variazioni nell'entità del risparmio, si può affermare con un minimo di semplificazione che tanto minore sarà l'entità della quota di gettito Irpef regionalizzata, tanto maggiore sarà il risparmio realizzato e il beneficio per le finanze dell'intero settore pubblico. In altre parole, a parità di prelievo fiscale complessivo, una quota maggiore dello stesso potrebbe essere utilizzata per la riduzione del disavanzo.

Nel sistema si considerano tre livelli diversi di taratura. Il primo assicura la copertura integrale della spesa per la Regione con capacità fiscale più elevata, la Lombardia, – data dalla somma delle basi imponibili delle imposte devolute – e una copertura parziale per quelle con capacità fiscale minore. Queste potranno beneficiare di trasferimenti perequativi, a loro volta più o meno intensi a seconda dell'incisività della perequazione e della loro capacità fiscale. Il risparmio prevedibile a questo livello di taratura può variare dai 38.000 miliardi con la perequazione effettuata rispetto alla capacità fiscale media italiana (la soluzione perequativa meno generosa) ai 24.000 miliardi risparmiati quando la perequazione viene riferita alla media delle regioni del Nord.

Il secondo livello, meno generoso, assicura la copertura al 90 per cento della spesa della Regione con capacità fiscale più elevata e utilizza a questo fine una riserva di aliquota Irpef notevolmente inferiore a quella della taratura precedente, soltanto dell'1,5 per cento. Anche questo livello di taratura rende necessari i trasferimenti perequativi, ma a un livello meno incisivo, dato che le «punte», cioè le dotazioni finanziarie delle Regioni più ricche, sono tagliate da questa taratura. I sacrifici richiesti ai governi regionali in cambio della nuova autonomia acquisita sono in questo caso inizialmente più intensi. Di conseguenza possono aumentare i risparmi, che a questo livello di taratura possono variare fra i 58.000 e i 46.000 miliardi.

Il terzo livello di taratura porta la copertura a un livello pari al 90 per cento della spesa media, per le competenze decentrate, di tutte le Regioni. Esso porta a esiti sensibilmente diversi dai due precedenti, perché ha l'effetto di attribuire alle Regioni con capacità fiscale elevata un livello di risorse in eccesso a quello osservabile al momento del trasferimento delle competenze, in quanto le Regioni più ricche non sono, attualmente, quelle con la maggiore spesa pubblica. Ciò rende necessaria una modificazione del sistema di perequazione, che da verticale o «paterna» – operata cioè direttamente tra Stato e Regioni – diventa orizzontale o «fraterna», operata trasferendo direttamente il surplus dalle Regioni beneficiarie dalla taratura a quelle svantaggiate da essa. L'aliquota di riserva Irpef sale notevolmente (al 9,7%) e il risparmio complessivo scende a circa 18.500 miliardi, dato che le Regioni a maggior base imponibile si avvalgono di un maggior gettito Irpef. Quest'ultimo livello di taratura del modello di federalismo fiscale è quello che complessivamente richiede alle Regioni minori sforzi e tagli alla «spesa storica» più contenuti.

Per concludere, occorre ancora ricordare che per illustrare il funzionamento concreto del sistema si è preferito non offrire un'unica soluzione, ma un ventaglio di opzioni, coerenti con i punti qualificanti fin qui richiamati. I modelli si differenziano, oltre che per i livelli di «taratura» del sistema e per la maggiore o minore incisività dei sistemi perequativi, anche sotto il profilo del differenziale di trattamento fra le Regioni a statuto speciale e le Regioni a statuto ordinario. Un primo gruppo di modelli si basa sulla parificazione totale del sistema di finanziamento fra le Regioni a Statuto Ordinario e quelle a Statuto Speciale (ad eccezione dei trasferimenti specifici a favore di questi ultimi che vengono mantenuti, in relazione ad esempio ai problemi del bilinguismo e dell'insularità). Gli altri modelli prevedono forme attenuate di omologazione¹.

Una volta messo a regime, il sistema proposto comporterebbe (si veda la tab. 1) un equilibrio di poteri di prelievo e di spesa tra i vari livelli territoriali di governo del tutto in linea con quelli registrati nei sistemi federali europei e americani.

¹ In ogni caso, per un esame più dettagliato dei diversi scenari di federalismo fiscale si rimanda al «Contributo di ricerca» *Una proposta di federalismo fiscale*, Fondazione Giovanni Agnelli, luglio 1994.

Tabella 1. *Equilibri di spesa del settore pubblico nel primo anno della riforma (valori assoluti arrotondati; in miliardi di lire 1993).*

Stato	390.000
di cui interessi sul debito	180.000
Inps	270.000
Regioni	210.000 ^a
Enti Locali	57.000

^a La cifra di 210.000 miliardi non comprende i circa 30.000 miliardi che costituirebbero il fabbisogno aggiuntivo di spesa delle Regioni, se a queste venissero trasferite ulteriori competenze, come si ipotizza a pag. 57. In questo caso, i valori complessivi di spesa sarebbero circa 360.000 miliardi per lo Stato e 240.000 per le Regioni.

Va osservato come sul terreno della spesa lo Stato eserciterebbe un insieme di competenze discrezionali, ovvero al netto del servizio del debito, le cui dimensioni sarebbero praticamente analoghe all'insieme esercitato dal sistema delle Regioni, e decisamente inferiori rispetto all'insieme del sistema periferico (Regioni più enti locali).

Il destino della specialità*

Le autonomie speciali sono nate per tutelare particolari caratteristiche storiche, culturali e linguistiche all'interno di un ordinamento dello Stato che nominalmente si definiva regionalista, ma che di fatto è stato governato per tutti questi decenni da una cultura e da una logica essenzialmente centralista.

Radicalmente diversa è la prospettiva di una riforma dello Stato di segno esplicitamente federalista, che è oggetto di dibattito fra le forze politiche e alla quale la Fondazione Agnelli ha dedicato numerosi studi in questi anni. Nella prospettiva federale tutte le Regioni italiane devono essere enormemente rafforzate o, per dirla altrimenti, tutte le Regioni devono diventare, in un certo senso, «speciali». È in questa nuova prospettiva che tutte le questioni delle autonomie speciali, così come definite dall'attuale Costituzione, vanno pensate e ridiscusse. Senza pretendere di esaurire un tema di grande complessità e delicatezza, voglio suggerire alcuni spunti di riflessione, che possano anche contribuire a correggere interpretazioni fuorvianti che della posizione della Fondazione Agnelli sono state date in questi mesi, anche in Trentino-Alto Adige.

Credo che tra le finalità e le preoccupazioni principali di uno stato federale, che segni davvero una profonda discontinuità con l'esperienza centralistica precedente, ai primi posti vi sia la necessità di coniugare il rispetto, la salvaguardia e la valorizzazione di particolarità culturali storicamente legittime e localmente radicate con la capacità di avere un'organizzazione delle regioni italiane più funzionale e maggiormente orientata a credibili progetti di sviluppo, così da mettere i diversi sistemi economici territoriali in grado di competere con successo nell'Europa dei prossimi decenni. In sintesi, il federalismo serve per rispettare le culture e per introdurre efficienza e sviluppo. Se non riesce a fare questo, il federalismo fallisce.

* Testo dell'articolo del curatore pubblicato da «L'Alto Adige» di Bolzano, 14 giugno 1994.

Con riferimento alle autonomie speciali la prima cosa da affermare con chiarezza è che indietro non si torna. Sono personalmente convinto che in Italia il progetto federale abbia buoni fondamenti e probabilità di riuscita. Ma, se il processo di riforma dello Stato italiano non dovesse raggiungere tutti gli obiettivi che mi auguro vorrà prefiggersi e se, di conseguenza, le nuove competenze assegnate alle Regioni non dovessero essere così ampie da esaurire gli ambiti d'autonomia e di autogoverno già oggi specificati dall'attuale specialità, certamente le competenze e le risorse delle cinque Regioni a statuto speciale non dovrebbero comunque essere ridotte.

Se, viceversa, il processo riformatore andrà così avanti da garantire a tutti livelli di autonomia e di autogoverno superiori finanche a quelli assegnati nell'ambito dell'attuale specialità, anche le Regioni a statuto speciale dovranno ovviamente godere delle nuove competenze, perché in caso contrario risulterebbero penalizzate. Comunque sia, non si vede come in una dinamica di tipo federale le particolarità che avevano nel dopoguerra giustificato la specialità possano essere mortificate.

In uno Stato italiano di ispirazione federale per tutte le Regioni si porrà il problema dell'efficienza, dello sviluppo e, di conseguenza, dell'autosufficienza finanziaria da realizzarsi attraverso idonei meccanismi di autonomia impositiva e di federalismo fiscale. Sono questi i criteri di razionalità economica che, sulla base dei risultati delle nostre ricerche, abbiamo voluto indicare per le Regioni del nuovo Stato.

La maggioranza delle attuali Regioni non appaiono oggi del tutto attrezzate al conseguimento di tali obiettivi, che in una organizzazione federale sono prioritari. È sulla base di questa considerazione che la Fondazione Agnelli ha inteso porre il problema delle dimensioni demografiche e territoriali delle attuali venti regioni e del loro possibile ridisegno o accorpamento. Lo studio della geografia economica italiana e la conoscenza delle esperienze di Francia, Germania e Spagna, tutte orientate a dare a ciascuna loro regione un'adeguata dimensione demografica e un peso economico non indifferente, ci inducono a pensare che regioni italiane troppo piccole potrebbero avere problemi, da un lato, a essere davvero autosufficienti, non riuscendo a realizzare quelle economie di scala che sono possibili solo sopra determinate soglie, dall'altro, a competere sul terreno economico con altre regioni europee. Naturalmente, qualsiasi soluzione di accorpamento dovrà rispettare e possibilmente valorizzare le particolarità culturali e linguistiche presenti in ogni regione italiana, a partire dalle attuali Regioni a statuto speciale.

Accettate queste premesse, ci si deve chiedere se esiste una dimensione delle regioni italiane che sia giusta «in astratto». Credo di no. Penso,

anzi, che a giudicare se la dimensione attuale di una regione sia adeguata o meno agli obiettivi che essa si pone debbano essere chiamati gli stessi cittadini di quella regione. L'unico vincolo a cui questa decisione mi pare debba soggiacere, se non si vuole fin dall'inizio mettere a repentaglio l'esito del processo di riforma del rapporto fra Stato e Regioni è il rispetto del principio fondamentale che tale processo ispira: la progressiva eliminazione di ogni forma di dipendenza finanziaria dal centro, senza la quale qualsiasi forma di autogoverno risulta impossibile.

Ripensare la Costituzione*

Gli articoli sulla nuova ripartizione di competenze

Una traduzione in norme delle considerazioni svolte nella prima parte di questo volume in materia di ridefinizione e redistribuzione delle competenze fra lo Stato centrale e le Regioni richiede di definire innanzitutto la specializzazione di una delle Camere nel ruolo di rappresentanza delle Regioni. Tale obiettivo comporta la definizione in sede costituzionale di alcune opzioni essenziali, riguardo almeno ai seguenti punti: orientamento alla rappresentanza dei Governi o dei Parlamenti regionali, identificazione di un sistema di ponderazione delle delegazioni regionali, definizione di un meccanismo di espressione del voto (revisione degli artt. 57 e 58).

Per quanto riguarda le competenze legislative, una revisione dell'articolo 70 dovrebbe identificare categorie di leggi per le quali la funzione legislativa venga esercitata dall'una o dall'altra Camera, o collettivamente dalle due Camere. In coerenza con la specializzazione del bicameralismo che si è ipotizzata, la formazione delle leggi che incidono sui poteri regionali (leggi organiche, leggi costituzionali e di revisione costituzionale, leggi previste dal titolo V della parte seconda della Costituzione, leggi di coordinamento della finanza pubblica e materie relative all'Unione Europea) dovrebbe riguardare collettivamente le due Camere.

Sul terreno delle competenze una revisione coerente con le considerazioni svolte nel testo potrebbe affermare che lo Stato ha la competenza legislativa nelle seguenti materie:

* Si raccolgono sotto questo titolo alcuni testi, già pubblicati dalla rivista *XXI Secolo. Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli*, anno VI, n. 3 (11), novembre 1994, che contengono alcune ipotesi di revisione dell'articolato costituzionale, tenendo conto dei risultati di ricerca a cui la Fondazione Giovanni Agnelli è pervenuta sui temi della riforma dello stato in senso federale. Per le analisi che possono contribuire a fondare queste indicazioni di revisione costituzionale rinviamo, in particolare, ai capitoli «La nuova ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni», pp. 45-53, «Federalismo italiano ed Europa», pp. 91-95, e «Costruire la capitale reticolare», pp. 105-118 nel presente volume.

- a) politica estera, commercio con l'estero;
- b) rapporti regolati dagli articoli 7 e 8;
- c) difesa nazionale;
- d) sicurezza pubblica;
- e) diritti pubblici soggettivi previsti dagli articoli da 13 a 22, 29, 30, 31, 39, 40, 49 e 51; cittadinanza italiana e condizione dello straniero;
- f) ordinamento giudiziario;
- g) ordinamento civile, penale e processuale;
- h) contabilità dello Stato; moneta; attività finanziarie e credito sovraregionali;
- i) tributi statali;
- k) programmi economici generali e azioni di riequilibrio; partecipazioni dello Stato; tutela della concorrenza;
- l) politiche industriali di interesse sovraregionale; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
 - m) trasporti e comunicazioni nazionali; disciplina generale della circolazione;
 - n) grandi calamità naturali e condizioni essenziali dell'igiene pubblica; legislazione sui prodotti farmaceutici;
 - o) statuizione dei livelli inderogabili di tutela dell'ecosistema, dei beni culturali e naturali, compresa la difesa del patrimonio culturale contro l'esportazione e la spoliazione; parchi sovraregionali;
 - p) ricerca scientifica e tecnologica di rilievo nazionale; tutela della proprietà letteraria, artistica e intellettuale;
 - q) previdenza sociale; assicurazioni; ordinamenti di carattere generale della tutela e della sicurezza del lavoro;
 - r) ordinamenti di carattere generale dell'istruzione;
 - s) ordinamenti di carattere generale dell'università;
 - t) materia elettorale, salvo quanto disposto dall'articolo 122;
 - u) opere pubbliche strettamente funzionali alle competenze riservate allo Stato;
 - v) ordinamento delle professioni;
 - w) statistica nazionale; pesi e misure; determinazione del tempo;
 - x) poste e telecomunicazioni; informazione televisiva sovraregionale.

La Regione ha la competenza legislativa, esclusiva o concorrente, in ogni altra materia.

Con le competenze legislative dello Stato in materia di relazioni internazionali e commercio con l'estero concorrono competenze legislative regionali secondo quanto disposto dagli articoli relativi.

Lo Stato nelle materie in cui la Regione non ha la competenza legislativa esclusiva, può fissare con leggi organiche esclusivamente i principi fondamentali delle funzioni che attengono a esigenze di carattere unitario. Le leggi organiche vincolano le Regioni e non hanno come destinatari i cittadini.

Andrebbero definite, nel corso dello stesso articolo, le modalità di risoluzione dei conflitti Stato-Regione sulle leggi organiche, e disciplinate le modalità di svolgimento dei referendum abrogativi di legge organica. A garantire altre forme di raccordo Stato-Regione sui terreni dell'articolazione delle politiche pubbliche potrebbe concorrere l'attribuzione di un rilievo costituzionale alla Conferenza Stato-Regioni.

Una parallela revisione dell'articolo 117 dovrebbe delimitare le aree di competenza esclusiva delle Regioni, sulla base delle seguenti linee:

la Regione ha la competenza legislativa nelle materie che non sono riservate allo Stato.

La Regione ha la competenza esclusiva, in armonia con la Costituzione, nelle seguenti materie:

- a) promozione dello sviluppo economico regionale, nel rispetto degli obiettivi economici nazionali;
- b) urbanistica e assetto del territorio;
- c) turismo e promozione degli usi del tempo libero;
- d) formazione professionale;
- e) polizia urbana e regionale;
- f) promozione delle culture locali;
- g) musei, biblioteche e istituzioni culturali della Regione e di enti locali;
- h) trasporti locali e regionali e relative infrastrutture;
- i) navigazione e porti lacustri e fluviali;
- l) cave e torbiere;
- m) pesca nelle acque interne;
- n) acque minerali e termali.

Nelle altre materie, la legge regionale rispetta i principi fissati dalle leggi organiche.

Le norme della legge regionale non devono essere in contrasto con l'interesse nazionale o con quello delle altre Regioni.

Le relative controversie sono definite dal Parlamento.

Le leggi dello Stato possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Gli articoli europei

Per adeguare la Costituzione italiana all'avanzamento del processo di costruzione dell'Unione Europea e, in particolare, alla necessità di trasferire a quest'ultima poteri e competenze sarebbe auspicabile intervenire sull'articolo 11, secondo le linee seguenti:

... L'Italia consente, in condizione di parità con gli altri Stati, ai trasferimenti di sovranità conseguenti alla attribuzione a comunità e organizzazioni sovranazionali dei poteri previsti dai Trattati istitutivi e da quelli che ne estendono le attribuzioni.

L'Italia promuove e favorisce la realizzazione dell'Unione Europea, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e nella salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana. Il Senato delle Regioni deve esprimere il proprio consenso ai trasferimenti di sovranità dallo Stato all'Unione Europea.

Per quanto invece si riferisce ai poteri e ai ruoli delle Regioni in uno spazio europeo di natura non più internazionale, sembrerebbero invece necessarie integrazioni dell'articolo 117, secondo quanto segue.

La Repubblica promuove, nelle relazioni tra membri dell'Unione Europea, la stipulazione di trattati che consentono accordi tra le Regioni ed enti territoriali di altri Stati.

La legge dello Stato disciplina le relative procedure.

La Regione partecipa, nei modi previsti dalla legge, alla determinazione delle politiche e alla formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono sulle materie di competenza regionale.

La Regione dà attuazione nelle materie di propria competenza alle norme comunitarie produttrici di effetti diretti. Lo Stato esercita il relativo potere sostitutivo.

Le Regioni designano i componenti degli organi comunitari destinati a rappresentarle, secondo modalità stabilite con legge dello Stato e in conformità agli accordi comunitari.

La Regione è rappresentata presso la Unione Europea con la quale può intrattenere rapporti diretti nelle materie di sua competenza.

L'articolo della capitale reticolare

La necessità e l'urgenza di rafforzare il sistema urbano italiano nel suo complesso e di portare a livello europeo dieci-quindici città italiane sono state in tempi recenti oggetto delle attenzioni di ricerca della Fondazione Agnelli. Ci ha spinto in questa direzione la consapevolezza che per attrezzare le città italiane alla nuova competizione non è sufficiente migliorarne la dotazione infrastrutturale e la qualità ambientale, ma occorre anche definirne o ridefinirne attentamente funzioni e vocazioni in relazione sia alla mutata geografia economica del nostro paese sia alla riorganizzazione gerarchica delle reti urbane, che è in corso a livello mondiale. All'interno di questa logica, si muoveva la proposta di introdurre in Italia quel principio di «reticolarità», largamente adottato dai più importanti paesi europei, che suggerisce di diffondere sul territorio alcune importanti funzioni e istituzioni pubbliche, di natura economica e tecnico-scientifica, ma anche politica e amministrativa, trasferendole dalla città capitale in altri importanti poli urbani della nazione. Accanto ai benefici che in termini di efficienza della pubblica amministrazione e di decongestionamento della capitale questa soluzione comporterebbe, la costruzione di una «capitale reticolare» diffusa nelle principali città e capoluoghi regionali avrebbe, per il significato politico e simbolico, come pure per gli effetti economici indotti, conseguenze positive proprio per quel rafforzamento del sistema urbano italiano in chiave europea. È opportuno ricordare che, se la delocalizzazione di funzioni dalla capitale rimane cosa distinta rispetto al più generale processo di decentramento richiesto da una riforma federale, esiste tuttavia un'ampia compatibilità fra le due policies. Rimandando per la ratio e per il contenuto della proposta di «capitale reticolare» al numero 9 di *XXI Secolo* e alla Terza parte del presente volume, in questa sede, può essere utile sottolineare come un esplicito riferimento tanto al ruolo di Roma capitale nazionale, finora privo di esplicito riconoscimento costituzionale, quanto alle esigenze della reticolarità possa trovare legittimo spazio e armonica integrazione nell'ambito di una revisione costituzionale, secondo le linee seguenti: la Capitale della Repubblica Italiana è la città di Roma, sede del Presidente della Repubblica, del Parlamento, del Governo e degli altri organi costituzionali dello Stato. La Repubblica favorisce l'equilibrata distribuzione sul suo territorio, nelle sedi più adeguate, degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale.

SECONDA PARTE

Federalismo e nazione, federalismo ed Europa

Rifondazione dello Stato, federalismo e nazione italiana*

Rifondazione dello Stato e identità nazionale

In questo convegno vorremmo provare a considerare la storia come uno sfondo rispetto al quale valutare le opzioni politico-progettuali che si affacciano nel dibattito attuale; se vogliamo, quindi, la storia come tradizionale *magistra vitae* che ci aiuti a non ripetere errori e non seguire strade che ci hanno condotto nel passato, anche lontano, al disastro.

Il momento attuale nel paese è eccezionale: occorre non tanto riformare lo Stato quanto rifondarlo. Dobbiamo quindi ricorrere a tutte le risorse, soprattutto a quelle morali.

Desidero ricordare brevemente le ragioni che rendono improrogabile una rifondazione dello Stato:

- a) una sempre più diffusa rivolta fiscale che diventa rifiuto dello Stato e conflitto fra gruppi sociali;
- b) la profonda crisi morale e la conseguente diffusa esigenza di recupero di trasparenza e di etica pubblica;
- c) la rivolta contro l'occupazione dello Stato da parte dei partiti e l'esigenza di ridare spazio alla società civile, alla professionalità, al merito, alle esigenze dell'efficienza e della tecnica;
- d) la vastità del debito pubblico e la caotica economia dei trasferimenti che lo ha fatto crescere e che ha moltiplicato gli squilibri tra le regioni, aumentando privilegi e vessazioni;
- e) la diffusa percezione, ormai documentata, della connivenza fra apparati dello Stato e criminalità organizzata;
- f) l'inefficienza dell'azione amministrativa e l'intollerabilità del sistema centralista-burocratico che la ispira.

In altri paesi e in altre epoche, vere e proprie rivoluzioni sono scopiate per uno solo di questi fattori.

* Testo della relazione del curatore al convegno «Nazione italiana e riforma dello Stato: il nodo del federalismo», Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 15 dicembre 1993.

La gravità del problema deriva dal fatto che è impossibile affrontarlo senza un approccio etico-politico. Non si tratta di un'opera di ingegneria istituzionale, ma di un vero e proprio progetto di Stato.

Occorre quindi che allo schema organizzativo e istituzionale si affianchino finalità etico-politiche e mobilitazione civica: l'indipendenza degli Stati Uniti è nata su un problema fiscale perché questo coinvolgeva un grande principio costituzionale (nessuno deve pagare un'imposta se non ha concorso a deciderla).

Da più parti si avanza la proposta della trasformazione della Repubblica italiana in stato federale e si vede nel federalismo un ordinamento capace di recuperare responsabilità, autogoverno e democrazia. Questa prospettiva avrà una sua validità se sarà accompagnata da un programma di rinnovamento morale e politico oltre che istituzionale. Occorre cioè che al di là dei rapporti fra istituzioni si sia capaci di offrire ai cittadini un motivo vero e profondo di scelta, un'ispirazione alla mobilitazione civica, che sola può aiutare a risolvere quelle crisi che prima indicavo. Si tratta quindi di un progetto che va arricchito, oltre che da motivi razionali, anche da motivi etico-politici. Questo progetto avrà successo se sarà capace di promettere un'Italia migliore e comunque un futuro migliore ai cittadini; e dovrà essere una promessa capace di suscitare speranza e di canalizzare risorse ed energie.

Il tema della nazione consente di cogliere alcuni aspetti essenziali di questo progetto di rifondazione dello Stato in senso federale. Non è peraltro un tema nuovo nel dibattito storiografico italiano, ma è del tutto nuovo per l'opinione pubblica e per il corpo elettorale.

Gli storici hanno sovente affrontato questo tema dando risposte estremamente diverse.

Vi è chi ritiene di poter individuare la pre-esistenza di un'identità nazionale italiana all'emergere dello Stato unitario; chi ritiene cioè che la nazione italiana abbia le proprie radici in una coscienza condivisa, e in una profonda tradizione, entrambe indipendenti dall'evoluzione delle forme statuali. Tant'è che si potrebbe legittimamente parlare di storia d'Italia, e non solo in senso geografico, ben prima dell'unificazione. Tale unità di nazione, tuttavia, come sembrano ritenere storici che vanno da Galasso a Tenenti¹, è una realtà molteplice e differenziata come poche altre, e vede costantemente all'opera un tessuto di «piccole nazioni», «sub-

¹ Di particolare rilievo e attualità è la posizione che Ruggiero Romano ha espresso nel suo intervento «Perché non possiamo non dirci italiani» nel corso dello stesso convegno «Nazione italiana e riforma dello Stato: il nodo del federalismo», Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 15 dicembre 1993; si veda inoltre il volume di R. Romano, *Paese Italia. Venti secoli d'identità*, Roma, Donzelli, 1994.

nazionalità» o «nazioni regionali», tale da impedire di vedere lo sbocco nello Stato unitario e centralizzato come unico orizzonte plausibile. Ma in fondo anche chi, come vuole una tradizione che va da Croce a Romeo, nega la rilevanza delle categorie nazionali per la storia preunitaria, e sottolinea la stretta interdipendenza tra nazione e Stato, non pensa certo con ciò di negare la presenza di ampie e profonde diversità nell'ambito dell'unità. Semmai, le più recenti letture, come quella di Rusconi, sottolineano l'incompletezza e l'ambiguità del nostro sentirci nazione anche nell'età unitaria.

La novità che viviamo in questi giorni è che questa diversità di opinioni si trova evocata nel dibattito pubblico e assume un'incidenza diretta nella vita politica. La lettura che diamo della nostra storia ha un ruolo importante per prendere decisioni (la costruzione o meno di uno stato federale) che determineranno la vita di noi italiani nel prossimo secolo.

La nostra storia è una risorsa che possiamo utilizzare per la costruzione del nuovo Stato? Fino a che punto la storia ci impone il dovere morale di restare uniti? O, al contrario, fino a che punto la storia può essere considerata un tallone d'Achille, che mostra la debolezza o l'impraticabilità dell'unità del nostro paese? Il dilemma diventa più chiaro se usiamo la storia nazionale, o meglio le sue letture, quali paradigmi per valutare le concrete alternative istituzionali.

La questione allora diventa: uno stato federale, organizzato cioè su una pluralità di regioni fortemente autonome e capaci di un elevato livello di autogoverno, è la risposta migliore alle esigenze di un paese e di una società che hanno conosciuto secoli di frammentazione politica e dato vita a uno stato unitario in tempi relativamente recenti? O, al contrario, questa stessa storia fa sì che lo stato federale non sia percepito come la risposta migliore, bensì come un impedimento e un ostacolo alla convivenza, perché ci condurrebbe alla frantumazione?

Ho estremizzato queste due interpretazioni della nostra storia: la storia secolare come risorsa da utilizzare per la costruzione di uno stato federale, oppure la storia secolare come un impedimento e un vincolo che suggerisce di non intraprendere questa strada.

L'eclisse della nazione come valore

Tutti siamo ben consapevoli di quanto sia difficile parlare oggi di nazione in Italia. Ma bisogna essere altrettanto consapevoli che l'eclisse del valore nazione non è una responsabilità della Lega Nord. È dal 1943 che

la cultura italiana, tanto ai livelli alti quanto nelle sue varianti diffuse, ha di fatto messo fra parentesi il concetto di nazione.

A determinare questa rimozione ha contribuito anche la situazione internazionale.

A partire dal 1953, anno di costituzione della Ceca, l'Europa è diventata il principio ispiratore della cultura politica di governo in Italia, nelle sue versioni laica e cattolica. Si è trasformata in europeismo e si è manifestata attraverso una sottile e persistente critica verso lo stato-nazione.

La Francia, che durante gli anni, in fasi intermittenti, ha mostrato di credere ancora nello stato nazionale, è stata vista come una velleitaria e arrogante potenza che perseguiva schemi politici ormai superati. È difficile distinguere, specie nella coscienza popolare, fra stato-nazione e nazione: è sembrato inevitabile estendere l'indebolimento dell'uno all'altra.

Il grande successo dell'europeismo in Italia è anche, letto alla luce delle nostre attuali preoccupazioni, un sintomo dello scarso radicamento o, se si preferisce, dello scarso affetto con cui si è guardato alla nazione italiana in questi ultimi decenni.

Chi ha avuto diffidenza per l'Europa è stata invece l'opposizione di sinistra: ma il suo richiamo alla nazione è stato strumentale. La scoperta delle vie nazionali al socialismo è stata una via per affermare autonomia di giudizio nei confronti del blocco sovietico, ma non ha certo significato un rafforzamento del valore «nazione».

In ogni caso, l'internazionalismo operaio e il pacifismo sono stati i due valori essenziali a cui si è richiamata l'intera politica della sinistra.

A ciò si può anche aggiungere il ruolo essenziale che ha giocato in Italia una cultura legata al mondo cattolico, in cui la solidarietà internazionale ha sempre avuto una considerazione maggiore rispetto ai valori nazionali. Non a caso la Settimana Sociale dei Cattolici del 1993, dedicata al tema della nazione, è suonata come un'importante novità nella tradizione politica del cattolicesimo italiano.

Se per molti versi possono essere considerati valori positivi, europeismo, internazionalismo, pacifismo e solidarietà internazionale certamente hanno indebolito nella coscienza degli italiani l'idea di nazione, che nel corso di questi quarant'anni, non è mai emersa come un punto di riferimento chiave e fondamentale del nostro vivere civile. Altri erano i riferimenti non soltanto teorici, ma anche pratici. Infatti l'idea d'Europa (o addirittura di Occidente) è parsa, almeno in Italia, come un dover essere comunque positivo, e gli italiani, con in testa i più diretti eredi della tradizione risorgimentale, sono stati i più entusiasti fautori del passaggio a sempre più cogenti forme di unificazione. La lamentela generale era,

semmai, nel senso che vi era *solo* economia nei processi di unificazione europea e mancava soprattutto e innanzitutto la politica.

Negli ultimi trent'anni in Italia non si sono avuti dubbi: si è sempre lamentato un deficit di potere politico di livello europeo che permettesse di superare gli stati-nazione. E quando l'Europa non era sufficiente si era alla ricerca di contesti politici ancora più ampi: la Nato per i problemi di sicurezza e più in generale il rapporto, quando formalizzato, quando non formalizzato, con gli Stati Uniti.

A questa riflessione sul quadro di valori che hanno orientato la vita politica italiana occorre anche aggiungere una lettura di natura più sociologica. Negli ultimi quarant'anni è emersa una cultura di massa, e poi una cultura dei singoli, chiaramente internazionale. Televisione e cinema, per limitarsi a due esempi, hanno provocato una rivoluzione vera e propria non soltanto nei consumi, ma anche nel bagaglio di nozioni e di valori presenti nella nostra quotidianità. Attraverso il cinema western la frontiera americana è diventata anche la nostra frontiera, così come la guerra di secessione è diventata certamente più nota, specie ai giovani, delle imprese dei Mille. D'altro canto il cinema italiano ha concorso a rappresentare un'idea del contesto nazionale forse realistica, ma certamente smitizzante.

In conclusione, raramente la nazione è stata presente nella coscienza politica e culturale degli italiani nel dopoguerra.

Federalismo e unità della nazione

Dobbiamo quindi porci un quesito: dopo cinquant'anni di rimozione della nazione come valore possiamo ora, improvvisamente, considerarla come una risorsa, ricuperarla come un valore positivo? O forse dobbiamo prendere atto che con l'ampio concorso degli intellettuali, in questo lungo dopoguerra, gli italiani hanno rimosso quel minimo di consapevolezza dell'appartenenza nazionale che si era costruita nella storia precedente, nel periodo liberale e nel periodo fascista?

A mio parere l'euuropeismo e la solidarietà internazionale o il sentimento di appartenenza all'Occidente, non sono da considerarsi fenomeni negativi.

Dobbiamo peraltro domandarci se è possibile una nazione senza la «patria» e i suoi miti patriottici. È difficile infatti pensare a una nazione che sia soltanto «razionalità», tutta convenienze. Uno stato basato solo su una contabilità di convenienze, o solo su un sistema legale astratto, è difficile da immaginare. Una democrazia ha bisogno di sensi di ap-

partenenza e di lealtà civica che non possono alimentarsi del solo timore della sanzione, o del solo incentivo della convenienza. Le virtù civiche richiedono l'identificazione con una comunità di appartenenza: un luogo di integrazione nel presente, ma anche di memorie e di affetti comuni.

Personalmente, guardo con grande interesse a uno Stato a forte indirizzo federale, perché mi sembra il più rispondente alle esigenze dei cittadini italiani di oggi e di domani.

Vi sono ragioni culturali e politiche che sono riassumibili sostanzialmente in una diffusa richiesta di autonomia e di autogoverno, e anche in un grande desiderio di voltare pagina in modo radicale, di dare vita a una Repubblica davvero nuova, sorretta da un patto, da un *foedus*, anch'esso rinnovato in profondità. A rafforzare queste esigenze si aggiungono le ragioni di natura economica che vedono nel ruolo attivo delle città e dei governi regionali un grande strumento di creazione di risorse per lo sviluppo. Infine, il riordino dei rapporti fiscali fra centro e periferia e fra le varie regioni si impone, al fine di ristabilire principi di equità, di responsabilità e di vera solidarietà.

Fatta questa premessa, occorre fare anche le necessarie riflessioni sulle convenienze all'unità. Uno stato federale infatti è decentrato e policentrico ma è pur sempre uno stato unito, sorretto da un forte senso di comunanza. Vale quindi la pena di riflettere non soltanto sui vantaggi del decentramento e dell'autogoverno, ma anche sui vantaggi dell'unità e della delega di alcuni qualificati poteri a istituzioni centrali.

In questo quadro desidero fare alcune brevi osservazioni sulla collocazione internazionale del nostro paese nel prossimo secolo e sulle conseguenze che essa può avere sulle questioni istituzionali di cui vogliamo discutere oggi.

Due sono gli scenari europei che mi sembrano ragionevolmente plausibili:

a) lo scenario di un'Europa forte e unita, al cui interno l'Italia troverebbe adeguata protezione e soprattutto troverebbero protezione le città, le regioni, le istituzioni italiane e gli stessi cittadini italiani;

b) lo scenario di un'Europa relativamente debole, che non ha risolto i suoi grandi problemi sociali ed economici e manifesta notevole difficoltà a mantenere una posizione di alto profilo e di sicurezza nel contesto internazionale.

Allo stato attuale mi pare che il secondo scenario sia forse più probabile del primo e, in questa prospettiva, non vi è dubbio che lo stato-na-

zione conserverà a lungo importanti ragioni d'essere. La questione sarà semmai quella di farlo coesistere con gli altri livelli di governo.

Molti attendibili indicatori fanno prevedere per il futuro prossimo un contesto internazionale *competitivo* da un punto di vista economico e *conflittuale* da un punto di vista politico e militare, sia pure con modalità notevolmente diverse rispetto a quelle che abbiamo conosciuto nell'età della guerra fredda.

Da un punto di vista economico, infatti, si manifesterà compiutamente una logica di competizione globale, che crescerà man mano che nuovi paesi, oggi in via di sviluppo o di nuova industrializzazione, entreranno nella maturità industriale. E un processo che deve essere giudicato positivamente, ma che diventa occasione di gravi preoccupazioni per l'Italia e per l'Europa e in generale per i paesi di vecchia industrializzazione.

Esistono poi, sul piano internazionale, situazioni dalle quali non si può purtroppo escludere che derivi un aggravamento o comunque un mantenimento dell'attuale conflittualità politica, con in alcuni casi anche degenerazioni di tipo militare. L'irrisolto problema dei nazionalismi e delle minoranze etniche, da un lato, la differenza di crescita demografica e la conseguente pressione sull'Europa da parte del Sud del mondo, dall'altro, sono motivi di tensione internazionale che può anche sfociare in situazioni di grave turbolenza.

Un simile scenario pone accresciuti problemi di sicurezza per l'Italia e per l'Europa, in base ai quali emerge con chiarezza l'esigenza e la convenienza a restare uniti.

Il timore per la situazione internazionale è un grande principio federatore e quindi, in assenza o in attesa dell'Europa unita, lo stato nazionale rimane, in Italia come ovunque, una garanzia di sicurezza e di protezione economica, politica e, nel caso, militare.

Non vi è dubbio peraltro che negli anni cinquanta, quando si avviò il processo di unificazione europea, fu presa una grande decisione strategica che in Italia ha avuto sempre il massimo dei consensi. L'europeismo dell'Italia e degli italiani è un fatto noto, indiscutibile e da tempo è accompagnato dalla consapevolezza della necessità di trasferire a livello europeo alcuni poteri e funzioni dello Stato italiano.

Tuttavia, l'equazione «Europa più unita, meno poteri a livello degli stati» fotografa soltanto parzialmente ciò che si attende e anche ciò che è desiderabile attendersi.

Regioni, Italia, Europa

Ciò che ci attende impone infatti a noi italiani di sapere ragionare in modo più complesso, adottando come premessa l'esistenza e, nell'attuale fase storica, l'ineliminabilità di una relazione a tre termini: regioni, Italia, Europa.

Sarebbe un errore dimenticare che ciascuno di questi tre livelli di organizzazione politica, di elaborazione culturale, di attività economica rappresenta un aspetto essenziale di un'unica realtà nella quale siamo immersi e con la quale dobbiamo fare quotidianamente i conti. Essere partigiani di uno di questi livelli avrà poco senso nei prossimi decenni. Occorrerà invece trovare un'armonia e una compenetrazione dei tre livelli, ciascuno dei quali possiede una sua autonomia e sue proprie logiche operative, senza peraltro essere indipendente dagli altri due.

Questa considerazione ci porta a dire che la frontiera fra Italia ed Europa è una frontiera mobile. Possiamo dire che tanto più si rafforzeranno la cittadinanza e l'identità europea, tanto meno sarà significativo avere riconoscimenti giuridici e formali dell'italianità, ma non per questo verranno meno, ciascuno nei propri campi d'elezione, le funzioni dello stato nazionale e delle istituzioni regionali. .

Ma nel momento in cui evochiamo scenari geopolitici e geoeconomici che evidenziano l'importanza di un riferimento statale forte, non dimentichiamo che in fin dei conti quanto è essenziale è la frontiera interna: il nuovo Stato deve dare risposte vere ed efficaci a problemi reali dei cittadini.

A questo livello si verificano necessariamente differenze nei programmi politici. Abbiamo infatti il federalismo della Lega Nord, il federalismo cooperativo del Pds, il federalismo solidale dei cattolici, il federalismo fiscale di alcuni liberaldemocratici. Nonché tutte le sfumature di scetticismo o di aperta opposizione all'idea federale...

La vita politica è fatta di conflitti: dobbiamo augurarci che tali conflitti diano anche spazio alla razionalità e che si possa quindi distinguere fra soluzioni istituzionali e la vita politica ordinaria. Il momento di ridefinizione, o meglio rifondazione, dello stato, impone allineamenti più vasti e forse diversi da quelli che possono dar vita a maggioranze di governo. Occorre d'altronde dar vita a queste nuove istituzioni proprio per permettere all'interno di queste il normale e fecondo svolgimento della vita politica e dei suoi conflitti.

Personalmente ho fatto un'esperienza inusuale quando, alla fine degli anni settanta, la Fondazione Agnelli ha iniziato il programma di atti-

vità nelle comunità di origine italiana in America. Era l'epoca del terrorismo e della grande conflittualità sindacale: nessuno allora si poneva il tema della nazione ma «altre idee» guidavano la vita politica e culturale.

Attraverso quel programma, che ci portò a incontrare comunità e singoli cittadini i cui genitori o nonni avevano lasciato l'Italia nel secolo scorso, ci trovammo costretti a riflettere sull'Italia come nazione. È difficile ora ricostruire, nei ricordi, fino a che punto l'incontro con questi cittadini americani di origine italiana determinò «l'idea di Italia», che assumemmo come ispirazione della nostra attività e quanto invece fummo influenzati dalla storiografia italiana. I nostri interlocutori erano cittadini americani che ricordavano la provenienza delle loro famiglie attraverso le città o i paesi, raramente attraverso le regioni.

Ma il richiamo era all'Italia, e in particolare alla cultura e all'arte italiane, percepite come il fondamento di una loro identità italiana ancora viva e presente, un'identità che non aveva rivendicazioni politiche ma solo culturali.

Non avrei mai sospettato quindici anni or sono che ci saremmo trovati oggi a parlare della nazione italiana non in termini storici ma progettuali, del nostro bisogno, o desiderio, di essere nazione, per poter dare vita a un nuovo Stato.

Federalismo e nazione italiana*

Le recenti proposte della Lega Nord sulla tripartizione dell'Italia e la successiva replica del Presidente della Repubblica hanno posto con forza la questione del federalismo. In verità, la riforma dello Stato in senso federale è un tema grande e complesso, che va ben al di là delle tesi della Lega. Occorre dedicargli non affrettati approfondimenti e coinvolgere nella riflessione tutta la cultura italiana.

Incominciamo dunque a chiederci che cosa possa concretamente giustificare una riforma dello Stato italiano in senso federalista o, comunque, nella direzione di un regionalismo forte. Troviamo ragioni di ordine etico, prima ancora che politico: dopo la profonda crisi dei partiti è giusto che il riordino della cosa pubblica avvenga restituendo alla società responsabilità e poteri di controllo, riavvicinando cittadini e istituzioni. Vi sono poi ragioni economiche: la riforma del *welfare state*, le politiche di riduzione della spesa e del debito impongono una ridefinizione delle responsabilità di gestione delle risorse pubbliche, che possono trovare nel federalismo fiscale e nell'autonomia impositiva risposte più razionali. Il federalismo sembra inoltre una soluzione istituzionale idonea per aiutare l'Italia a reggere alle sfide della nuova concorrenza internazionale, che richiede ai territori e alle regioni grandi capacità di autonoma iniziativa economica e di governo. Vi sono infine ragioni di opportunità nell'attuale congiuntura politica: istituzioni più flessibili, con maggiori responsabilità di autogoverno possono rendere più governabile e meno conflittuale un paese così diverso, ancora oggi, nelle sue principali componenti sociali e culture politiche. Come si vede, la riflessione sul federalismo non può ridursi al discorso delle tre Italie. Anzi, così facendo si rischia di non comprendere appieno quali risorse il federalismo possa offrire per una razionale riorganizzazione della cosa pubblica.

Il pensiero federalista è, come sappiamo, ben presente nelle differenti culture politiche italiane, da Cattaneo a don Sturzo, da Dorso a

* Testo dell'articolo del curatore pubblicato da «La Stampa», 15 dicembre 1993.

Salvemini. Eppure, vi è chi vede una storia d'Italia tutta orientata contro un assetto federale e ritiene che la debolezza della nazione e una carenza d'identità nazionale rendano il nostro paese inadatto a una forma di governo che invece va bene in Germania o negli Stati Uniti. Gli italiani, si dice, per restare uniti hanno bisogno della forza coesiva di uno stato centralista. È un punto di vista da rifiutare, come va rifiutata la tesi di chi guarda al federalismo come una strada per la «disunione» nazionale.

L'eclisse del valore «nazione» non è una responsabilità della Lega. È una responsabilità comune a tutte le culture politiche italiane, che negli ultimi quarantacinque anni per differenti e talvolta nobili motivi hanno concorso a rimuovere il valore nazione dal nostro lessico culturale. L'europeismo e la cooperazione europea sono state le bussole della cultura laica fin dall'immediato dopoguerra. Questa scelta ha comportato una critica dello stato-nazione. Europeismo e solidarietà internazionale hanno guidato la cultura cattolica, ricevendo maggiore considerazione rispetto ai valori nazionali. Non a caso l'attenzione alla nazione dedicata dalla recente Settimana Sociale è suonata come un'importante novità nella tradizione politica e culturale del cattolicesimo italiano. Limitato e comunque strumentale (*le vie nazionali al socialismo*) è stato invece il richiamo alla nazione da parte della sinistra, che ha avuto nell'internazionalismo e nel pacifismo i suoi riferimenti. Se guardiamo anche ad altri aspetti della coscienza italiana, come quelli suggeriti dal nostro cinema o dagli indirizzi della cultura materiale, vediamo che in questi cinquant'anni l'idea di nazione non è mai emersa come punto di riferimento chiave del nostro vivere civile.

Ora, gli stati si rifondano con le idee forti e con la generosità dei progetti, non certo con le alchimie politiche, con la fredda contabilità dei vantaggi e degli svantaggi delle diverse soluzioni istituzionali. Diventa quindi un compito importante per la cultura italiana, in tutte le sue componenti, recuperare criticamente il senso della nazione, dell'identità nazionale, dell'italianità, affinché proprio attraverso il rinnovamento di queste idee si possano costruire valori fondanti di un progetto di riforma dello Stato di orientamento federalista.

Discutere sull'esistenza della nazione italiana, su quando sia nata e se essa esista ancora, non è sufficiente. Vi è da recuperare lo spessore profondo del nostro passato, ricercando nella millenaria storia civile e nella cultura dell'Italia, sia essa nazione consapevole o sia essa società ancora inconsapevole di essere nazione, gli stimoli per una nuova identità presente e utilizzando l'eredità di libertà politica dei territori e delle città, la loro storica capacità di autogoverno, come materiali da costruzione per il nuo-

vo edificio istituzionale. Far coincidere la nazione italiana con i centotrent'anni di Stato centralista è un grave errore storico.

L'Italia è il paese delle «cento città» e delle tante città capitali. Ciò spinge a dire che il nostro paese è uno dei più adatti a essere organizzato in modo federale o, comunque, secondo i principi dell'autogoverno e del regionalismo. Ma questa storica risorsa di pluralismo e di autogoverno probabilmente molto ha anche a che fare con l'essere nazione dell'Italia e degli italiani. Ricuperarne positivamente il senso è un invito a cui la cultura italiana non può sottrarsi.

Federalismo italiano ed Europa*

Si è sovente individuato un nesso, a dire il vero più simbolico che reale, fra costruzione dell'unità europea e rafforzamento delle autonomie regionali, talvolta affacciando l'ipotesi di un'«Europa delle Regioni». Un'ipotesi siffatta sembra tuttora molto vaga, e non necessariamente auspicabile. Al contrario non è più utopico sostenere che la dimensione regionale abbia assunto un importante rilievo europeo. I meccanismi e le istituzioni dell'Unione Europea stanno in effetti adeguandosi, con qualche lentezza ma in modo irreversibile, a una realtà continentale nella quale gli stati di ispirazione federale o a «regionalismo forte», a differenza di quanto accadeva al momento della stesura del trattato di Roma, stanno diventando sempre più numerosi e influenti.

Un modello di tipo neo-regionalista fa ormai parte del diritto comune europeo, tanto se inteso come terreno di convergenza degli ordinamenti nazionali, quanto se letto al livello *stricto sensu* comunitario. Il Parlamento Europeo ha adottato una «carta comunitaria della regionalizzazione» fino dal 1988, poi rafforzata da successive dichiarazioni e direttive. Il principio di sussidiarietà è stato esplicitamente assunto dal Trattato di Maastricht, con ciò dando ulteriore impulso in direzione di un federalismo regionalista. L'aver in tale sede indicato il principio secondo il quale le decisioni devono essere prese «il più possibile vicino ai cittadini» implica un riconoscimento europeo della rilevanza dei livelli decisionali sub-statali. Il neonato «Comitato delle regioni», previsto dallo stesso Trattato, appare un'evoluzione importante in questa direzione, sebbene insufficiente nella sua forma attuale; la sua istituzione pare giustificata solo se si presume che esso sia chiamato a un destino più alto di quanto non lascino intravedere le sue competenze attuali.

In ogni caso, l'Unione Europea ha creato nel suo ordinamento una sorta di soggettività regionale, dialoga con i governi regionali con sempre

* Testo pubblicato dalla rivista *XXI Secolo. Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli*, anno VI, n. 3 (11), novembre 1994.

minori intermediazioni statuali, e riconosce in modo crescente le regioni come istituzioni di riferimento per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche dell'Unione, e per lo sviluppo di forme di cooperazione economica, sociale e culturale tra aree diverse. Un federalismo basato sulle Regioni, o un regionalismo che si muove in direzione federale, è così diventato una sorta di «massima» del diritto europeo, nonché un livello ineliminabile del processo di definizione e attuazione delle politiche; al punto che paesi non ancora regionalizzati, come la Gran Bretagna, stanno pensando di muoversi in tale direzione proprio per meglio integrarsi nel sistema dell'Unione Europea, e saperne così cogliere tutti i vantaggi.

Non è dunque eccessivo dire che non solo esiste una compatibilità evidente tra revisione federalista della costituzione italiana e costruzione dell'Unione Europea; ma che è proprio la dimensione europea, tanto sul piano istituzionale e giuridico quanto su quello politico-economico, a spingere decisamente in tale direzione. Un progetto di riforma dello Stato dovrà dunque tener conto di questa prospettiva.

L'articolo europeo. In particolare, l'occasione di una revisione costituzionale va colta per inserire nella nuova carta un effettivo riconoscimento dei progressi realizzati in direzione dell'Unione europea e del mutato ruolo delle istituzioni europee nei loro rapporti con gli stati membri. Si tratta di rendere possibile un efficace funzionamento del sistema attraverso una coerente delineazione delle funzioni dei vari livelli di governo e normazione, e un'individuazione delle forme di integrazione che devono tra di loro instaurarsi. Ed è bene notare innanzitutto come oggi tali livelli siano tre (Unione Europea, Stato, Regione), e non più due.

Come infatti sappiamo, l'Unione Europea esercita, se non vere e proprie competenze legislative, funzioni normative e di governo di grande rilievo, tanto in alcune materie che, in un'ipotesi federale, rimarrebbero allo Stato centrale, quanto in materie che potrebbero essere trasferite alle Regioni. Vi sono poi alcuni ambiti in cui l'Unione detiene già fin d'ora una sorta di competenza esclusiva (politiche commerciali verso paesi terzi, tutela della libera concorrenza, politiche monetarie esercitate nell'ambito del sistema europeo delle banche centrali), nel senso di poter definire politiche ed emanare direttive che vincolano l'azione dei paesi membri, e nel senso di rappresentarne i loro interessi su scala globale.

Sembrano dunque urgenti interventi di riforma volti a ricostituire condizioni di coerenza nel sistema istituzionale.

Quale premessa di ogni altra revisione, è necessario riconoscere la natura sovranazionale dell'Unione Europea e la possibilità di trasferimento di poteri sovrani a una siffatta comunità. Esiste dunque la necessità di

introdurre nella costituzione italiana qualcosa di analogo a un «articolo europeo», come è già accaduto nelle costituzioni di Germania e Francia, che consenta di rendere costituzionalmente fondato il processo di integrazione e le rinunzie di sovranità che esso comporta, e che al tempo stesso delinei con chiarezza le modalità e i controlli con cui questa devoluzione di poteri debba avvenire.

Le regioni nello spazio europeo. Poichè le rinunzie di sovranità, e più in generale la definizione di politiche pubbliche su scala europea, riguarderanno anche competenze di carattere regionale, va garantito il coinvolgimento di tale livello istituzionale nella definizione del processo di integrazione europea. La strada più efficace passa attraverso la trasformazione di uno dei rami del Parlamento in Camera o Senato delle Regioni, come accennato nel capitolo «Gli attori del federalismo». Analogamente a quanto accade in Germania, alla Camera o Senato delle Regioni dovrebbero infatti essere attribuite le competenze in materia di affari europei, così che attraverso il suo funzionamento le Regioni possano partecipare a pieno titolo alla produzione legislativa e alla definizione degli orientamenti di politica comunitaria. Un'utile ispirazione viene appunto dal nuovo articolo 50 delle Legge Fondamentale tedesca: «Attraverso il *Bundesrat*, i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e negli affari dell'Unione Europea», e dall'articolo 23 secondo il quale il *Bundesrat* deve dare il suo assenso ai trasferimenti di sovranità, e «deve essere reso partecipe alla formazione della volontà della Federazione se e nella misura in cui gli spettasse di partecipare a corrispondenti atti interni dello stato, o in cui la competenza all'interno dello Stato spettasse ai *Länders*».

Ciò garantirebbe un coinvolgimento delle Regioni nella «fase ascendente» dell'elaborazione delle politiche della Repubblica in ambito europeo. Ma va contestualmente risolto anche il problema della «fase discendente» della dimensione europea, ovvero la suddivisione delle competenze relativamente all'adattamento della legislazione italiana alle norme di diritto comunitario. Sembra opportuno ribadire e rafforzare in sede costituzionale un orientamento già emerso nelle decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee, volto a superare i limiti posti alla capacità delle Regioni di attuare il diritto comunitario direttamente applicabile, operando attraverso la propria legislazione l'adattamento secondario delle norme. Ciò riguarderebbe non solo le direttive comunitarie, ma anche gli atti normativi comunitari che non si presentano come direttive, ma che hanno effetto diretto sugli ordinamenti interni dello Sta-

to italiano. Resterebbe allo Stato un potere sostitutivo, o una facoltà di «ricorso in carenza» contro la Regione inadempiente.

Ulteriori riflessi della specificità della dimensione europea, che non può più essere considerata *stricto sensu* internazionale, dovrebbero riguardare le modalità di inquadramento costituzionale di alcune prassi correnti.

Sembra innanzitutto coerente riconoscere che, poiché le Regioni (e le stesse città) sono chiamate a svolgere ruoli diretti nel «Comitato delle regioni» siano esse stesse a designare i componenti degli organi comunitari destinati a rappresentarle. Andrebbe inoltre inquadrata, ma consentita, l'instaurazione di rapporti il più possibile diretti delle Regioni con Bruxelles negli ambiti di propria competenza, in quanto tali rapporti siano necessari per gestire efficacemente politiche pubbliche che vedono sempre più integrati livello regionale e livello comunitario (è il caso del Fondo Sociale Europeo, del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, dei fondi agricoli e così via). Infine, discende direttamente dalla natura non internazionalistica dello spazio comunitario europeo la definizione costituzionale di una competenza regionale sul terreno delle relazioni con omologhi enti di governo territoriale di altri stati. Tale competenza potrebbe essere inquadrata da «trattati quadro», volti a rendere più agevoli i rapporti tra regioni transfrontaliere, la definizione e gestione di aree di interesse comune, e tutta la vasta area della para-diplomazia europea che sembra sempre più parte dell'attività dei governi regionali (e spesso cittadini).

La Costituzione economica. Se sul terreno dell'ordinamento interno italiano le revisioni indicate sembrano elementi essenziali nella direzione di un adeguamento alla dimensione europea, sembra importante chiedersi fino a che punto, al di là di ulteriori ipotesi di riforma, l'ordine costituzionale italiano si possa ritenere già fin d'ora modificato dal Trattato di Maastricht e dalla nascita dell'Unione Europea, anche e soprattutto sul piano della costituzione economica.

L'Atto Unico europeo e il trattato sull'Unione Europea hanno infatti comportato la solenne introduzione di principi normativi che nel loro complesso possano configurare una sorta di costituzione economica. Sembrerebbe da ciò discendere la necessità di un riconoscimento in sede di revisione costituzionale del fatto che l'Italia intende muoversi in conformità con gli obiettivi dell'Unione europea, attuando politiche economiche e monetarie basate sull'accettazione di tali principi normativi:

- un'economia di mercato e di libera concorrenza;
- un alto grado di stabilità dei prezzi;

- una finanza pubblica in condizioni sane;
- una disciplina monetaria coerente con tali principi, nel rispetto dell'autonomia della Banca centrale europea e delle Banche centrali nazionali.

Come si è detto, ciascuno di questi obiettivi è esplicitamente previsto nei trattati europei a cui l'Italia ha aderito; un adattamento della nostra costituzione a tali principi normativi sembrerebbe comportare interventi sull'articolo 41 e un rafforzamento della disciplina di bilancio prevista dall'articolo 81.

Ma proprio la trasformazione in senso federale della nostra Repubblica sembra imporre con forza ancora maggiore la definizione di una «costituzione economica». In effetti, il rafforzamento di una logica di autogoverno regionale e municipale comporta la graduale eliminazione dei controlli di carattere gerarchico operati dal centro e il ridimensionamento dei vincoli di carattere legislativo, regolamentare e ordinativo che hanno così gravemente compresso negli anni recenti gli spazi delle autonomie locali. Un essenziale elemento di coerenza del sistema è dato dall'adozione di un sistema di federalismo fiscale, che di per sé solo determina la generalizzazione di forti e non negoziabili vincoli di bilancio. Ma sembra importante definire in parallelo un quadro costituzionale di principi economici che valga per la Repubblica (ossia Stato, Regioni e enti locali) nel suo insieme. La definizione di un condiviso insieme di regole economico-finanziarie valide per tutti i livelli di governo gioverebbe a superare l'attuale sistema centralizzato, senza tuttavia far correre il rischio di una caotica disarticolazione. Anche a questo fine il quadro dei vincoli imposti dal Trattato di Maastricht, opportunamente riformulati per quanto riguarda il livello regionale e locale nella nuova stesura dell'articolo 119, potrebbe rappresentare un utile riferimento.

TERZA PARTE
La capitale reticolare

La delocalizzazione delle funzioni nazionali: l'esperienza europea e una proposta per l'Italia*

Il problema di allargare l'«effetto capitale», vale a dire trasferire in altre città parti considerevoli delle funzioni dello stato (e del parastato) centrale, si sta ponendo in Europa in modo concreto.

Le capitali hanno giocato un ruolo di enorme rilievo nella realtà così come nell'immaginario dell'età moderna. La capitale è stata il simbolo del potere e del prestigio nazionale, la visualizzazione territoriale del principio dell'unità statale, il fulcro di complessi apparati politici e ideologici non meno che di imponenti macchine amministrative. La periferia, la provincia, le altre città hanno talvolta vissuto con disagio il ruolo delle capitali, soprattutto quando, ed è specialmente il caso italiano, queste altre città possedevano un'eredità storica e culturale di primo piano o addirittura si presentavano come più convincenti incarnazioni dei processi di modernizzazione. Soltanto recentemente, tuttavia, si è cominciato a riflettere con serenità sulle interazioni fra capitale e sistema urbano nazionale, sui modelli con i quali tale rapporto può essere gestito e viene concretamente gestito in altre esperienze nazionali. La ricerca della Fondazione Giovanni Agnelli intende appunto avviare il dibattito su tale insieme di questioni, partendo da una lettura comparativa di quanto avviene in Francia, Germania e Gran Bretagna, per giungere a definire quale sia la situazione (e i ritardi) dell'Italia in questo campo. Almeno tre premesse sono opportune per introdurre il tema e la prospettiva comparata fra Italia e altre nazioni europee:

a) la linea della rilocalizzazione di funzioni delle capitali è diversa e indipendente da quella del decentramento amministrativo. Ma non è affatto incompatibile con quest'ultima. In tale accezione, il decentramento comporta il trasferimento di funzioni e competenze dal livello nazionale a enti locali, siano essi regioni o città. Ciò di cui stiamo parlando è inve-

* Testo del curatore già pubblicato nel volume di M. Pacini, K. R. Kunzmann, J. N. Marshall *et al.*, *La capitale reticolare. Il decentramento delle funzioni nazionali: un'esperienza europea e una proposta per l'Italia*, Torino, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, febbraio 1993.

ce una politica che, pur mantenendo una data funzione a livello centrale, nazionale, ne colloca la sede in una città diversa dalla capitale.

Sono in molti oggi in Italia a riconoscere la necessità di ampliare, drasticamente, autonomia e autogoverno delle regioni e delle aree metropolitane. È tuttavia evidente che, dopo aver riassegnato alla periferia prerogative e compiti oggi esercitati dal centro e dopo aver rinunciato ad alcune competenze a favore del livello europeo, resta e resterà un nucleo importante ed esteso di funzioni nazionali in senso stretto: ministeri, direzioni, istituti, agenzie, commissioni, comitati, enti pubblici o parapubblici, enti economici e imprese a partecipazione statale. È rispetto a quest'insieme di funzioni che proponiamo una riflessione che ruota intorno a una domanda: è davvero opportuno che la sede fisica di pressoché tutte le funzioni di rango nazionale sia la città capitale?

b) L'interrogativo non è nuovo per l'Italia. Già nel Risorgimento vi era chi vedeva con chiarezza i rischi che il nuovo centralismo burocratico portava con sé. Tuttavia nessuno avrebbe allora mai immaginato che Roma potesse seriamente mettere in dubbio il peso e il rango delle altre città italiane, senza al tempo stesso essere in grado di garantire un'efficiente gestione della cosa pubblica. Eppure, la storia postunitaria ha visto proprio una crescita esponenziale del peso della capitale.

c) Come si diceva i principali paesi europei si sono da tempo posti seriamente il problema dell'allargamento dell'effetto capitale. In Francia e in Gran Bretagna, soprattutto, la coesistenza nelle capitali delle funzioni di polo economico e finanziario, e di centro politico-amministrativo, ha reso precocemente evidente la necessità di politiche di riequilibrio e di rilocalizzazione, che sono state avviate energicamente e tempestivamente. L'Italia sconta così almeno trent'anni di ritardo nei confronti della Gran Bretagna e almeno quindici nei confronti della Francia. A sua volta, l'organizzazione della Repubblica federale è stata ed è ancora, dopo l'unificazione, nel segno dello storico pluralismo urbano tedesco; mentre nel nostro paese, anche in questi ultimi decenni, si è perseguito un modello di governo centralista come pochi altri in Europa, e una concentrazione di funzioni pregiate nella capitale a tutto svantaggio degli altri centri urbani. Anche in questo caso si può parlare di un'ennesima anomalia italiana. Un'anomalia rispetto alla tradizione storica di pluralismo urbano dell'Italia delle «cento città» e un'anomalia rispetto all'Europa.

L'esperienza europea propone numerosi esempi di disseminazione delle funzioni di capitale tra numerosi poli, chiamati a dar vita a una rete diffusa di competenze di rango nazionale, a una capitale, appunto, «reticolare».

In Gran Bretagna le ondate di decentramento iniziano nel 1963, quan-

do vengono spostati da Londra verso il resto del paese trentaduemila posti di lavoro pubblico, ai quali fa seguito nel 1973 un ulteriore decentramento di altri trentunomila addetti e di diciassettemila nel 1990. È interessante notare il rango di queste delocalizzazioni, che hanno riguardato le strutture amministrative di interi ministeri: il Dipartimento per il Lavoro e l'occupazione ha la sua sede principale a Sheffield, il Dipartimento per la Sanità e la sicurezza sociale divide le sue centrali fra Leeds e Newcastle. Ed è importante anche rilevare come gli spostamenti abbiano interessato città poste a notevole distanza da Londra. Dopo una fase iniziale in cui si è gestito un decentramento prevalentemente a corto raggio, nessuna delle funzioni tolte a Londra nella fase recente è stata collocata nella regione del Sud-Est, quella più vicina alla capitale. Infine, è il caso di notare come la delocalizzazione da Londra sia proseguita sotto i governi thatcheriani con la duplice finalità di ridurre i costi e snellire alcune strutture amministrative.

In Francia, dove la polemica sulla centralizzazione ha toccato i punti più alti e l'analisi ha dato i contributi più interessanti, le politiche di disseminazione delle sedi centrali si sono mosse negli ultimi anni con particolare incisività. Si è così instaurata una serie di vincoli alla crescita delle attività nella zona parigina, attraverso strumenti orientati sia in senso negativo – ad esempio, introducendo limiti alla concessione di licenze edilizie per uffici e centri direzionali nell'area di Parigi – sia in senso positivo – puntando alla delocalizzazione di funzioni importanti. È così nata una strategia che, dopo aver portato in grandi e medie città della «provincia» le sedi di notevoli attività di ricerca, ha anche toccato il settore delle «grandes écoles», che nelle nuove sedi hanno a loro volta costituito il nucleo delle tecnopoli delle quali la Francia è ormai innervata. La ri-localizzazione ha riguardato anche le funzioni di spicco delle ferrovie, la cui struttura direzionale è stata in parte portata a Lione, la Electricité de France, che ha puntato su Grenoble, e la compagnia aerea di bandiera, che ha decentrato attività direzionali nella zona di Nizza. Ma l'ondata di decentramento più incisiva è quella avviata di recente, tra il 1991 e il 1992, culminata nello spostamento della mitica Ena, l'École nationale d'administration, tempio dell'alta burocrazia francese, a Strasburgo. Insieme a essa sono state spostate migliaia di altri posti di lavoro verso numerose località di taglia diversa, al seguito di funzioni tra le quali l'Agenzia per l'ambiente, le amministrazioni dei monopoli di stato, altre attività di ricerca e di formazione, ed enti centrali del settore militare. In questo quadro non va dimenticato il costante impegno francese per garantire alle

città intermedie sedi di attività europee e internazionali: oltre al classico caso di Strasburgo, sede del parlamento europeo, va citato il sostegno dato a Lione per la localizzazione delle sedi centrali dell'Interpol e di Euronews, a Grenoble per la sede delle ricerche nucleari europee, a Tolosa per le attività spaziali dell'Esa. Tale impegno è strettamente conseguente alla logica mirante alla creazione di poli di eccellenza nazionali nelle metropoli regionali: ad esempio biotecnologie, cinema e audiovisivi a Lione; industria aerospaziale a Tolosa; ricerca nucleare ed elettronica a Grenoble e così via.

Il caso tedesco è di estremo interesse, in quanto la struttura urbana della Repubblica federale era, analogamente a quella italiana, caratterizzata da un notevole pluralismo dei poli di rilievo. Ciò aveva, correttamente, portato non solo alla scelta di una soluzione istituzionale di tipo federale, ma anche alla dispersione sul territorio nazionale delle funzioni centrali. La riunificazione e la conseguente comparsa sulla scena di una capitale dai forti connotati simbolici, come Berlino, avrebbero potuto dare una scossa in senso accentratore. Ciò sarebbe parso tanto più ragionevole in quanto lo spostamento di funzioni pubbliche verso l'Est avrebbe potuto in qualche modo compensare le difficoltà economiche della transizione. Appare dunque tanto più notevole la serenità con cui il governo federale ha saputo gestire una linea che difende il pluralismo urbano tedesco, senza trascurare le esigenze di sviluppo di Berlino. La sede della Corte costituzionale resterà a Karlsruhe, la banca centrale a Francoforte, il polo radiotelevisivo a Monaco, e Bonn conserverà interi dicasteri, così da mantenere il 55 per cento dei posti di lavoro nelle amministrazioni ministeriali centrali. Accanto alle istituzioni parlamentari, dunque, solo una minoranza delle funzioni governative migrerà verso Berlino. E, ancora, resterà decentrata nelle varie città medie e grandi una gran parte delle altre istituzioni centrali, governative o paragonative, in un quadro di pieno rispetto dell'assetto multipolare del sistema urbano.

Si potrebbe continuare citando il caso svedese, particolarmente avanzato sul terreno del decentramento ministeriale da Stoccolma, o quello svizzero, e si arriverebbe alla conclusione che abbiamo anticipato: anche in questo campo sta emergendo un'anomalia italiana, definita dall'accentuata vocazione accentratrice della capitale.

Vi sono oggi almeno tre ordini di considerazioni in base alle quali l'Italia dovrebbe adottare soluzioni che rompano con il passato e maggiormente si ispirino al modello di «capitale reticolare» diffuso in Europa. In primo luogo, l'innovazione tecnologica facilita questa scelta. La diffusione di reti informatiche, il ruolo dei micro e dei mini computer, i sistemi

di archiviazione ottica, l'abbattimento dei costi delle telecomunicazioni, la riduzione dei tempi e dei costi di trasporto, ancor più nella prospettiva dell'alta velocità ferroviaria, rendono superflua la centralizzazione di tutta la macchina nazionale in un unico luogo. Oggi è invece perfettamente possibile esercitare funzioni di rango nazionale da uno qualunque dei principali nodi del sistema urbano italiano.

In secondo luogo, vi sono i vantaggi economici e di efficienza, particolarmente auspicabili in un'Italia che desideri contenere la spesa pubblica. Nelle capitali, e Roma non fa eccezione, i costi dello spazio per uffici sono più alti che nelle altre grandi città. Ma lo stesso si può dire per il costo generale dei servizi, che evidentemente anche le strutture pubbliche devono in parte acquistare sul mercato. Sembra quindi inevitabile che la congestione di funzioni nella capitale si traduca in aggravii di costo per il settore pubblico. È evidente come tali problemi non possano essere risolti da rilocalizzazioni a breve raggio, che continuerebbero a far ricadere la domanda delle strutture amministrative sullo stesso mercato.

Altre forme di efficienza dell'azione e della presenza pubblica sono altrettanto importanti, sebbene più difficili da tradurre in termini di costi. Un primo terreno è quello che potremmo chiamare dell'efficienza informativa. Il rischio che corre una struttura amministrativa e di comando concentrata in un solo luogo è di ricevere ed elaborare in modo assai poco efficace tutta l'informazione che è reperibile negli altri poli del paese. Per limitarci a un solo esempio, non si capisce perché le funzioni di regolamentazione della borsa non debbano essere localizzate a Milano, dove vi è certamente più informazione finanziaria che a Roma. Un altro obiettivo da raggiungere, che può tradursi in un complessivo aumento dell'efficienza del sistema, è quello di una maggiore autonomia della funzione amministrativa rispetto al momento politico. È indubbio che la collocazione romana faciliti il controllo politico, per non dire partitico, delle principali funzioni di governo, comprese quelle che dovrebbero restare al di fuori della sua sfera. Il caso britannico insegna come una delle motivazioni del decentramento sia proprio stato il desiderio di garantire indipendenza ed efficacia all'azione amministrativa.

Infine, trasferire altrove alcune funzioni centrali può portare anche benefici per la stessa capitale, in termini di decongestionamento e vivibilità. Roma cumula in sé le funzioni di capitale politico-amministrativa, di centro mondiale della Chiesa cattolica, di meta turistica tra le più ambite del modo. La città ospita pressoché tutte le funzioni centrali della repubblica italiana, tre corpi diplomatici, le sedi direzionali di gran parte delle Partecipazioni statali, un polo audiovisivo e informativo di rango

internazionale, il perno delle linee aeree nazionali. Tale esasperata concentrazione di funzioni pregiate è inevitabilmente fra le cause del congestionamento di Roma: la rilocalizzazione alleggerisce Roma, offrendo ad altre città maggiori opportunità di crescita.

In conclusione, rinunciare a considerare senza pregiudizi la questione delle sedi delle funzioni nazionali sarebbe senza dubbio un'ennesima occasione perduta di razionalizzazione, modernizzazione e trasparenza dell'azione pubblica e parapubblica, con in più alcune conseguenze sfavorevoli per la capacità dell'Italia di raccogliere le imminenti sfide europee. Una delle domande che il nostro paese dovrà porsi in questi anni novanta è infatti: con quale sistema urbano vogliamo entrare in Europa?

Le nuove regole dell'economia internazionale e l'affermarsi del mercato unico in Europa richiederanno una capacità competitiva diffusa, estesa a tutte le regioni e a tutta la rete urbana, non concentrata in uno o due suoi punti. In tale prospettiva, l'Italia avrà l'obbligo di portare a livello europeo dieci, quindici delle sue città. Non dovrebbe essere difficile per una nazione che ha ricevuto dalla sua storia una ricchissima eredità di pluralismo urbano. Eppure, numerosi segnali avvertono che vi è il rischio di sperperare questa eredità. Mentre la Francia lotta per portare in Europa non solo Parigi, ma anche Lione, Tolosa, Strasburgo, Nizza, Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Marsiglia e Brest; mentre la Germania divide ruoli nazionali nell'economia ma anche nell'amministrazione fra Bonn, Francoforte, Berlino, Monaco, Stoccarda, Karlsruhe, Amburgo, Bochum, Düsseldorf e Norimberga, l'Italia ancora esita ad abbandonare il modello di centralizzazione del momento pubblico.

Per invertire la tendenza, serve la rilocalizzazione di alcune importanti funzioni in altre città, primo ed essenziale passo verso il modello di «capitale reticolare» che sembra imporsi a livello europeo. Abbiamo già detto dei vantaggi immediati in termini di costi, efficienza, valorizzazione del sistema urbano nazionale e decongestionamento di Roma. Ma la strategia che conduce alla «capitale reticolare» porta con sé un altro importante beneficio: esso serve alla lunga e faticosa costruzione di un'identità nazionale condivisa e di un diffuso senso dello stato. Oggi infatti il modo migliore affinché lo stato, la *res publica*, venga davvero sentito come cosa di tutti sta nel garantire la massima diffusione possibile anche delle sue funzioni alte, dei suoi momenti e dei suoi simboli centrali.

Costruire la capitale reticolare*

Priorità e compatibilità di un progetto di delocalizzazione

Sovente, anche nel recente passato, abbiamo cercato di definire i numerosi obiettivi del progetto di trasferire da Roma un certo numero di importanti funzioni nazionali, dando così avvio alla costruzione di una capitale reticolare nel nostro paese. Abbiamo inoltre preso in considerazione le più significative esperienze europee¹, attingendo da esse a piene mani per illustrare le diverse strategie che possono essere adottate al fine di realizzare l'uno o l'altro di questi obiettivi².

* Testo dell'intervento del curatore al seminario «Prospettive della capitale reticolare», Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 18 marzo 1994. Riprende e integra le idee già espresse in *XXI Secolo. Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli*, Anno VI, n. 1(9), gennaio 1994, dove sono esposte, a cura di Marco Demarie e Piero Gastaldo, le conclusioni di alcune ricerche della Fondazione sul sistema metropolitano europeo.

¹ Una breve esposizione delle diverse esperienze europee si trova nel presente volume nel testo «La delocalizzazione delle funzioni nazionali: l'esperienza europea e una proposta per l'Italia» (pp. 99-104).

² Fra i molti obiettivi della capitale reticolare non vi è quello di una spoliazione di Roma o di una qualche inattuale rivincita provinciale. Al contrario, la stessa Roma e i suoi cittadini possono trarre enormi benefici dal decongestionamento della capitale.

Roma è una città che ospita pressoché tutte le funzioni centrali della Repubblica italiana e della Chiesa cattolica; tre corpi diplomatici (presso la Repubblica Italiana, la Santa Sede, la FAO); le sedi direzionali di buona parte delle partecipazioni statali; un settore turistico di primo piano; un polo informativo e audiovisivo di rango più che nazionale; il perno aeroportuale e logistico delle linee aeree nazionali; più istituzioni universitarie, tra cui almeno una di inusitate dimensioni e con un estesissimo bacino d'utenza; un'elevatissima proporzione dell'attività di ricerca pubblica: questa città non può che essere congestionata, specie se consideriamo l'apparato urbanistico e infrastrutturale di cui Roma usufruisce.

La vera e propria ipertrofia funzionale romana si accompagna a brillanti prestazioni economiche, che fanno di Roma una delle nuove polarità dello sviluppo italiano. Sviluppo sui generis, però: anticiclico rispetto alle tendenze nazionali, sottratto alla verifica della competizione internazionale, protetto dall'imponente presenza del settore pubblico allargato, dal quale in grande misura dipende.

Mentre nel quinquennio 1980-84 scompaiono nelle regioni settentrionali duecentocinquanta posti di lavoro, il Lazio da solo registra un incremento della sua occupazione pari

Se però vogliamo che il progetto di capitale reticolare possa rappresentare un effettivo contributo agli importanti e complessi processi di cambiamento in corso nel paese tanto a livello politico e istituzionale quanto, non bisogna mai dimenticarlo, a livello economico, è allora opportuno cominciare a riflettere su ciò che *realisticamente* può essere fatto in termini di delocalizzazione nell'Italia di oggi. Ciò implica definire con chiarezza concreti obiettivi *prioritari* e *compatibili* con le più generali esigenze del paese. In particolare, non bisogna mai scordare che qualsiasi ipotesi di capitale reticolare dovrà collocarsi all'interno di due grandi quadri di riferimento: il primo è quello stabilito dalle prospettive e dai tempi della più importante delle riforme istituzionali in discussione, la riforma della «forma» dello Stato, con la conseguente profonda modifica degli attuali equilibri fra potere centrale e poteri locali; il secondo è quello dettato dalle trasformazioni della geografia economica italiana dell'ultimo decennio e dalle pressanti sfide a cui le regioni e le città italiane,

a centoquarantamila unità. Sul terreno della distribuzione delle risorse pubbliche il Lazio, grazie all'effetto Roma, è l'unica tra le grandi regioni del Centro-Nord a ricevere consistenti benefici finanziari dalla spesa pubblica. Nell'area romana sono inoltre concentrate alcune voci strategiche di spesa e quindi anche le funzioni da esse attivate: basti pensare che secondo gli ultimi dati Istat (1989) la spesa per la ricerca tecnologica dell'amministrazione pubblica si concentra nel Lazio per una quota pari al 45,9 per cento.

Non stupisce che, a fronte di questa combinazione di fattori congestionanti e polarizzanti, il sistema urbano romano risenta di evidenti segni di insopportabile sovraccarico e di degrado funzionale. La politica strutturale scelta, al di là della gestione delle singole emergenze, sembra essere oggi di un'espansione a brevissimo raggio della città costruita, espansione finanziata in parte significativa con fondi nazionali, attraverso la legge nota come «Roma Capitale». È però lecito domandarsi se le decine di migliaia di miliardi (almeno venticinquemila, secondo una stima del 1992) previsti e la realizzazione, all'interno dell'area metropolitana, del più grande centro direzionale mai edificato in Italia – il Sistema Direzionale Orientale (Sdo) – avranno davvero un effetto di decongestionamento qualora separati da una qualche logica di alleggerimento funzionale. Sicuramente gli stessi spazi liberati da funzioni pubbliche nel centro della città attireranno nuove destinazioni, non necessariamente a minore densità. È perciò opportuno sottolineare – e l'ipotesi si è esplicitamente affacciata anche nel dibattito elettorale per le elezioni amministrative romane – che una politica di riequilibrio per l'area metropolitana romana non sarebbe che favorita da una qualche applicazione del principio della retcolarità. Prima di puntare ancora una volta tutto sul decentramento intrametropolitano, bisogna così porsi seriamente la domanda se la «retcolarità», il trasferimento in altre città di alcune funzioni, non costituisca un'opzione più ragionevole per tutti.

Il trasferimento di alcune delle molte funzioni oggi localizzate a Roma, infatti, se non è evidentemente la panacea dei mali romani, ci pare una condizione chiave per impostare politiche urbane incisive. Soltanto a questa condizione, infatti, è plausibile che la città, oltre a salvaguardare un livello decente di qualità in senso lato ambientale per abitanti e visitatori, possa meglio svolgere alcuni suoi ruoli centrali oggi fortemente penalizzati, ridisegnando la propria vocazione turistica, potenziando la propria funzione di città degli incontri e degli scambi e, ultimo ma non meno importante, anche risultando una meno farraginoso, più funzionale ed efficiente capitale politica e amministrativa per l'intera Italia.

con i loro sistemi economici, saranno chiamate dalla competizione europea e internazionale.

Stabiliti gli obiettivi prioritari che il progetto di capitale reticolare deve perseguire alla luce di tali riforme e trasformazioni, occorre poi fare da questi discendere adeguati criteri di selezione, procedure operative e, da ultimo, indicazioni conseguenti su quali siano le funzioni che possono essere utilmente e in tempi ragionevoli coinvolte in un progetto di delocalizzazione. Nelle pagine che seguono si cercherà di offrire argomenti esplicativi per ciascuno degli elementi che costituiscono la sequenza or ora articolata.

Per quanto riguarda l'obiettivo prioritario che l'avvio di un processo di costruzione di capitale reticolare deve porsi, esso può essere definito nei seguenti termini: il riequilibrio del sistema urbano nazionale nel suo complesso e il conseguente rafforzamento di dodici-quindici città italiane nella prospettiva di rispondere adeguatamente alla competizione economica europea.

E appena il caso di ricordare quanto importante sia il ruolo che le città già oggi esercitano e ancora di più eserciteranno nei decenni venturi a cavallo dei due secoli a sostegno dei sistemi economici regionali e locali, determinandone in misura importante le prospettive di sviluppo o i rischi di declino³. L'esperienza europea ci mostra come la delocalizzazione di alcune ben selezionate funzioni dalla capitale possa avere effetti decisamente positivi, sotto il profilo del rafforzamento dell'economia e del rango europeo di ciascuna città interessata. Certo, sarebbe ingenuo presumere che l'operazione possa rivelarsi una leva di sviluppo risolutiva, specie nel caso di città afflitte da crisi strutturali. Questo non significa tuttavia minimizzare effetti che possono rivelarsi significativi. L'importazione di quote non insignificanti di posti di lavoro e le conseguenze sui redditi e la domanda locali devono essere valutate come componenti positive di processi di revitalizzazione. D'altro canto, forse in termini meno misurabili ma potenzialmente forse ancora più promettenti, non va trascurato il dispiegarsi dell'effetto «centralità» che ciascuna città può acquisire da una delocalizzazione di successo, specie quando esso venga a rinsaldare e rilanciare identità e vocazioni urbane consolidate o sappia promuove

³ Il tema del ruolo delle città nel nuovo sistema economico mondiale e, in particolare, la specificazione di tale ruolo in chiave europea è da tempo oggetto di studi per la Fondazione Agnelli. Si possono ricordare i seguenti volumi: S. Conti e G. Spriano (a cura di), *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1990; E. Borlenghi (a cura di), *Città e industria verso gli anni novanta. Sistemi urbani e impresa a Torino, Genova, Verona, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Catania, Milano e Roma*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1990.

verne di nuove, faciliti la circolazione nazionale delle élite e sia occasione di mobilitazione progettuale delle diverse società urbane – forse questo rappresenta uno dei risultati attesi più interessanti e positivi. Incidentalmente, si può ricordare come proprio la crescita delle capacità di progetto e di protagonismo di tutti gli attori economici, politici e culturali presenti nelle città sia un ingrediente importante affinché nel futuro prossimo le città possano godere pienamente ed efficacemente delle nuove responsabilità di autogoverno che ci si augura possano rappresentare uno degli esiti della riforma della «forma» dello Stato.

Dodici-quindici città italiane in Europa

Se, dunque, l'obiettivo prioritario del progetto di capitale reticolare è contribuire a creare in Italia un sistema urbano di livello europeo, bisogna allora chiedersi: quali realtà urbane devono essere coinvolte? Secondo quali criteri di gerarchia?

L'atteggiamento più produttivo nell'impostare il problema è con ogni probabilità quello pragmatico: diversi criteri possono essere utilizzati allo stesso tempo né sembra imporsi una soluzione teorica dirimente. Alcune opzioni paiono però, proprio in questa prospettiva, da scartare a priori: da un lato, la dispersione polverizzata delle destinazioni, alla ricerca illusoria (e demagogica) di un'equipotenzialità territoriale forse tecnicamente perseguibile ma funzionalmente dissipatoria; dall'altro, una distribuzione eccessivamente oligopolista, o addirittura duopolistica, delle funzioni nazionali. Il sistema urbano italiano già sconta una propria caratterizzazione marcatamente romano-milanese: la conferma del gioco delle parti, tra le due metropoli, sarebbe estranea a una logica di reticolarità e tale da mortificare ancora una volta proprio quel pluralismo urbano che la «reticolarità» si propone di rinvigorire.

Un'altra ipotesi potrebbe seguire il criterio della massima accessibilità geografica. Candidate sarebbero così le città maggiori in prospettiva collegate dai tracciati dell'alta velocità ferroviaria (oltreché già in prossimità di buoni aeroporti e ben servite dal sistema viario): Torino, Milano, plausibilmente Genova, Venezia o la metropoli diffusa veneta, Bologna, Firenze, Napoli. Questo criterio di selezione, peraltro largamente seguito proprio nel caso della Francia, al quale maggiormente sono ispirate le nostre riflessioni, sarebbe tuttavia limitativo e, in particolare, il «criterio ferroviario» risulterebbe eccessivamente penalizzante per il Mezzogiorno.

È forse bene, invece, rifarsi a una visione più allargata, che prenda in considerazione un numero maggiore di città e sia in sintonia con ciò che

sta mutando nella geografia dei sistemi economico-territoriali dell'Italia degli anni novanta. In questa luce si può fare plausibilmente riferimento alle «capitali» regionali grandi e medio-grandi, fra le quali troviamo un buon numero di quelle città che, nelle principali epoche della storia italiana, si sono potute fregiare del titolo di capitale. Cogliendo, ad esempio, l'indicazione per la formazione delle «città metropolitane» *ex legge* 142, potrebbero candidarsi (con l'evidente esclusione di Roma) Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli e Bari; all'elenco inoltre potrebbero aggiungersi Palermo e Cagliari. Infine, alcune inclusioni potrebbero essere operate sulla base di osservazioni territoriali relative all'effettiva conformazione dei sistemi urbani regionali: così il sistema tri-veneto potrebbe essere rappresentato da più di un centro urbano maggiore, mentre sulla base di considerazioni connesse al rafforzamento di nuove polarità urbane potrebbe essere considerato il caso di Ancona per il litorale adriatico. Un insieme di dodici-quindici città sarebbe così suscettibile di risultare coinvolto.

Da quanto fin qui detto, dovrebbe risultare chiaro che il processo di riallocazione di funzioni nazionali da Roma non si propone in alcun modo di creare una fioritura di piccole capitali, tante capitali in sedicesimo; all'opposto, la visione è quella di una «funzione capitale» diffusa sul sistema urbano in forma integrata, in cui al primato di Roma si accompagni un rafforzamento delle altre polarità urbane del paese e una valorizzazione del loro pluralismo economico. Si pone ora il problema di indicare quali criteri e quali modalità possano presiedere al processo di delocalizzazione.

Criteri di delocalizzazione

La rilocalizzazione di una funzione nazionale può essere legittimamente determinata sulla base di una pluralità di criteri, con esiti non necessariamente univoci. È presumibile che una combinazione di fattori diversi debba essere alla base di decisioni di trasferimento, con riferimento sia alle caratteristiche della funzione decentrata e ai suoi fabbisogni, sia alle condizioni della città ricevente, alle sue possibilità e capacità, alle sue esigenze. Pare inoltre prudente che una manovra di decentramento di funzioni sappia trovare un ragionevole equilibrio fra tre ordini di ragioni. Il primo riguarda la necessità di un quadro, o almeno di un indirizzo, complessivo, formulato cioè in una prospettiva nazionale attenta alla produzione di esiti non squilibrati. Il secondo si sofferma sull'esigenza di una pianificazione coerente rispetto alla scala della singola città.

Questo è un punto particolarmente importante: se si vuole che il progetto di capitale reticolare possa stimolare forme di nuovo protagonismo urbano, sembra ragionevole che sia i criteri di selezione sia le effettive indicazioni di che cosa, quanto e come delocalizzare trovino una sintonia con i progetti di sviluppo che ciascuna città indipendentemente si è data. Vi è infine il bisogno di una gestione realisticamente prammatica dell'insieme, giacché è ben evidente che non tutto potrà essere realizzato in maniera sincronica e territorialmente omogenea.

Consideriamo allora una batteria di criteri di natura qualitativa atti a informare, nella loro varia declinazione, un processo decisionale ispirato e guidato dalle priorità che abbiamo definito qui sopra.

La consonanza. Intendiamo con questo criterio il principio che suggerisce di trasferire funzioni in città che esprimano una sintonia con la missione della funzione stessa. Tale sintonia può caratterizzarsi in forma molteplice: l'esistenza di una speciale competenza della città rispetto alle materie oggetto della funzione trasferita; la prossimità alle fonti di informazione o di decisione (e quindi ai soggetti economici e sociali) a essa pertinenti; la disponibilità di capitale umano preparato; l'appropriazione di effetti di «milieu» specializzato e così via. La *ratio* del criterio della consonanza pertanto consiste da un lato, con riferimento alla funzione trasferita, nel produrre un guadagno di efficienza grazie a un miglioramento delle condizioni di contorno della sua azione; dall'altro, la città può vedere così completata e arricchita la sua specializzazione, con l'effetto di raggiungere una più marcata polarità urbana e un più elevato rango funzionale.

La diversificazione. Questo criterio è suggerito da una logica alternativa rispetto alla precedente; esso consiste nel presumere che positive conseguenze sul tenore e sulla vivacità della base economica e sociale della città possano essere ottenute a mezzo dell'«innesto» di funzioni più o meno inconsuete rispetto al tessuto locale. Tale valutazione ha tanto maggiore attendibilità in quanto l'operazione è intesa come punto di partenza per lo sviluppo di vocazioni urbane potenziali. Al fine tuttavia di evitare possibili rischi di asfitticità o di isolamento extraterritoriale della struttura trasferita, il criterio esige che sia accertata l'esistenza di alcuni prerequisiti di fattibilità: ad esempio, la presenza di un sistema formativo, specie universitario, coerente con la struttura ospite; l'interesse espresso dall'opinione pubblica e dall'amministrazione urbana (è questo un elemento soggettivo e volontaristico su cui si ritornerà); ovvero, ancorché in termini meno ponderabili, la rintracciabilità nella storia della città di una

qualche propensione o esperienza rivisitabile (anche soltanto quale risorsa di capitale simbolico) e ricollegabile alla funzione in questione.

Il rimpatrio. Un altro criterio, che si colloca per certi versi a cavallo dei precedenti, fa riferimento al ritorno delle funzioni o delle attività in quelle sedi urbane che le avevano originate. Il criterio è specialmente importante quando si manifesti la permanenza di un ambiente culturalmente e funzionalmente favorevole al nuovo insediamento, per quanto la città possa non dispiegare più, in senso proprio, una speciale competenza nella specifica materia. Tanto più sembrerebbe ragionevole il criterio del rimpatrio quanto più l'abbandono della sede di origine non sia stato causato da oggettivo esaurimento dell'humus locale, ma da un «esproprio» di carattere centralistico; e, ancora, quando si siano comunque conservate localmente parti o funzioni, secondarie ma attive, dell'ente principale.

Il mercato del lavoro. Questo criterio si incentra contemporaneamente sulla compatibilità e sulla finalità territoriali della manovra di decentramento spaziale delle funzioni nazionali. In altre parole, il richiamo è ad assumere tra le determinanti delle decisioni rilocalizzative gli effetti indotti o inducibili sugli specifici mercati del lavoro urbani. In certi casi, infatti, la pressione in atto su determinate fasce del mercato del lavoro (tipico il caso dei segmenti tecnico-scientifico e manageriale in città settentrionali come Milano e Bologna) sconsiglia di insediare funzioni che proprio in quelle fasce dovrebbero esercitare il loro reclutamento, se non in nuclei numericamente limitati; in altri casi, invece, sono specifiche emergenze occupazionali che possono consigliare la localizzazione di funzioni o attività relativamente *labour-intensive* (come a Napoli e a Palermo); questo, naturalmente, senza pregiudicare il trasferimento in questi contesti di funzioni più sofisticate.

La presenza dello Stato. Anche in questo caso, il criterio è inteso a cogliere un'esigenza specifica espressa da taluni contesti urbani italiani meridionali. In questi, ai generali effetti di rinsaldamento del vincolo nazionale attesi dall'attuazione della filosofia della capitale reticolare, potrebbero sommarsi conseguenze positive legate alla delocalizzazione di organi statali, ad esempio nel campo della prevenzione del crimine e dell'ordine pubblico.

Nuova polarità. Quest'ultimo criterio operativo, infine, si configura come accessorio rispetto ad altri precedenti. Esso suggerisce di trasferi-

re nella stessa città, in modo parallelo e coordinato, enti e funzioni diversi che abbiano assonanze operative e di competenza, con ampie possibilità di sinergie.

Si osservi che questi criteri risultano particolarmente congeniali alla realizzazione di un'idea di «reticolarità» che porta con sé non poche analogie con il modello di delocalizzazione definito, per semplicità, alla «francese» (benché abbia alcuni punti di contatto anche con quello inglese), che nella scelta di «che cosa» trasferire privilegia innanzitutto le funzioni, gli enti e le agenzie di natura prevalentemente tecnica ed economica e che individua, come sedi della delocalizzazione, quelle città che abbiano particolari esigenze di crescita o di riqualificazione soprattutto in prospettiva europea. In altre parole, i criteri enunciati, pur mantenendo una generale validità in relazione ai principi base della «reticolarità», appaiono tuttavia particolarmente calibrati per la realizzazione di quello che abbiamo definito come obiettivo prioritario di una proposta realistica di capitale reticolare in Italia.

Definiti i criteri, è bene incominciare a esaminare in via preliminare i complessi problemi politici e procedurali che la delocalizzazione inevitabilmente comporta.

Federalismo e capitale reticolare: scelte politiche e vincoli procedurali

Una delle questioni qualificanti una politica volta all'applicazione in Italia di un principio quale la «capitale reticolare» è il modo in cui si pone il rapporto tra questa e una riforma dello Stato di ispirazione neoregionalista o federalista. Appare evidente come i due indirizzi siano in Italia dimensioni da considerarsi potenzialmente connesse e non antagoniste. Certamente il principio della reticolarità non può e non deve essere fatto proprio dai partigiani di un nuovo centralismo e utilizzato in alternativa, o contro, un disegno neoregionalista o federalista.

Un ridisegno della forma di governo di ispirazione federalista o neoregionalista rappresenta il cardine irrinunciabile di un'impresa effettiva di riforma dello Stato e l'augurio di gran parte del paese è che esso diventi rapidamente realtà. Rispetto all'insieme di temi proposti da una riforma di tale segno e profondità, la questione della «reticolarità» si pone in qualche misura come subordinata. E, se pure essa certamente conserva un proprio ruolo autonomo e complementare, è ben vero peraltro che tale complementarità va opportunamente interpretata ed è portatrice di conseguenze. In primo luogo, rispetto all'identificazione degli enti

e delle funzioni da delocalizzare: alcune di queste, infatti, saranno investite da processi di localizzazione legati alla riforma neoregionalista dello Stato (e, in quanto tali, produttori di effetti ancora più diffusivi dell'impostazione «reticolare»); va quindi in questa prospettiva riconsiderato l'equilibrio territoriale centro-periferia. Conseguenze inoltre potranno prodursi sul versante dei tempi e dei modi di attuazione, giacché entrambe le operazioni si configurano come alquanto complesse e delicate: sovrapposizioni non ponderate potrebbero generare congestioni amministrative difficilmente gestibili.

Ci sembra invece che esistano tutte le ragioni per pensare che le due prospettive possano utilmente comporsi. Certo, in un'ottica di riforma neoregionalista o federalista il processo di delocalizzazione da Roma di entità di livello nazionale dovrebbe articolarsi in forme e tempi diversi rispetto all'ipotesi di permanenza di assetti statali centralistici. Nel primo caso, quello più probabile e auspicabile, si dovrebbe infatti distinguere tra funzioni di natura prevalentemente tecnica e amministrativa, il cui trasferimento potrà essere deciso in tempi relativamente brevi, e funzioni di natura istituzionale e politica. Per queste ultime, l'eventuale decisione delocalizzativa potrà essere presa soltanto quando saranno stati definiti con sufficiente chiarezza gli indirizzi generali della riforma della «forma» dello Stato e si saprà, di conseguenza, quali responsabilità rimarranno al centro e quali invece saranno effettivamente assegnate a istituzioni di governo regionale o locale. Per rendere meglio praticabile l'attuazione sia dell'uno sia dell'altro indirizzo, sarà comunque necessario coordinare la sostanza e la tempistica del processo di trasformazione dello Stato in senso federale o neoregionale con le modalità di realizzazione dell'idea di «reticolarità».

Sia pure subordinata al più generale processo di riforma delle istituzioni repubblicane, la manovra postulata dalla capitale reticolare resta comunque un'operazione proceduralmente complessa. Senza entrare nel merito di una questione tecnica allo stato attuale del dibattito forse ancora prematura, si possono nondimeno indicare anche in questo caso alcuni principi metodologici. In particolare, intendiamo suggerire l'opportunità di tre momenti compresenti:

- 1) il momento del coordinamento statale nazionale: sembra ineludibile un'azione legislativa e/o governativa che ponga le coordinate del quadro, esprima qualche forma di valutazione sulle varie operazioni e ne segua l'esecuzione;
- 2) il momento del protagonismo urbano: un fattore significativo e forse primario è il ruolo attivo che dovrebbe essere svolto dalle città. Un pro-

cesso quale la delocalizzazione deve potersi radicare in un'effettiva disposizione delle società locali a volerlo, accoglierlo e interpretarlo: intorno a esso ciascuna città deve creare al proprio interno un consenso e una mobilitazione finalizzati, capaci di trasformarsi in candidature fondate su credibili basi progettuali. Il protagonismo delle città dovrebbe quindi saper trovare espressione in azioni di vero e proprio *marketing urbano*, quali l'offerta di localizzazioni consone, edifici o spazi edificabili; la fornitura di adeguate infrastrutture e servizi (trasporti pubblici, parcheggi e così via); la predisposizione di piani di facilitazione dell'insediamento dei quadri immigrati (disponibilità residenziali); fino alla messa a punto di strumenti contrattuali o pattizi specifici, accompagnati da procedure decisionali e amministrative agili e affidabili. Questi «pacchetti localizzativi», inoltre, dovrebbero accompagnarsi a un'effettiva attitudine della città a promuovere una «buona relazione» con le istituzioni ospitate, che permetta nel tempo a queste ultime di cogliere appieno il potenziale di risorse che la città mette a disposizione. Questo punto è particolarmente importante, perché sarebbe sbagliato immaginare la delocalizzazione come un processo meccanico e puntiforme: se da esso sia l'istituzione sia la città debbono poter trarre benefici, è necessario che venga intrattenuta un'interazione opportuna, un inserimento effettivo nel tessuto spaziale, sociale, economico e culturale della città. Bisogna stare attenti a non creare casi di «capitali nel deserto» (anche urbano).

Una componente di competizione tra i diversi protagonismi urbani potrebbe inoltre avere l'effetto di deburocratizzare l'operazione del trasferimento e meglio valorizzare le specifiche offerte urbane; non da ultimo, potrebbe generare risparmi sul versante dei costi;

3) il momento della discrezionalità istituzionale: in esso trovano spazio le preferenze dell'istituzione destinata al trasferimento a fronte di più di un'offerta di nuova localizzazione. È evidente che questo criterio diventa cruciale allorché siano interessate istituzioni non burocratiche. La discrezionalità istituzionale diventa quindi un fattore tanto più rilevante quanto più procede il processo di privatizzazione di enti, specie economici e di produzione di servizi, tradizionalmente controllati dalla mano pubblica. L'adozione di logiche propriamente di impresa sposta in linea di principio la responsabilità di decisioni anche delocalizzative su un *management* operante alla luce di priorità di tipo economico. Va da sé che anche il trasferimento da Roma si potrà porre come un'opzione praticabile quando emerga sul piano nazionale un vero mercato delle localizzazioni alternative. Anche in questo caso, dunque, torna in gioco l'importanza di un attivo protagonismo urbano a sostegno di offerte localizzative interessanti.

I tre criteri esposti non vanno intesi in una logica strettamente gerarchica e sequenziale. Essi dovrebbero purtuttavia configurare uno spazio negoziale efficiente, capace di garantire una fluidità decisionale ed esecutiva al processo, senza mortificare gli attori coinvolti e anzi valorizzando la loro iniziativa.

Sarebbe vano peraltro attendersi che una manovra complessa e impegnativa di delocalizzazione di funzioni nazionali possa nel nostro paese compiersi senza attriti e inerzie. L'esperienza francese mostra come uno degli ostacoli da superare nella gestione di simili processi sia l'indisponibilità del ceto burocratico (nei ranghi dirigenziali altrettanto che in quelli esecutivi); né è probabile che questo tipo di impedimenti siano assenti nella situazione italiana caratterizzata, come è noto, da una notevole rigidità burocratica e, più in generale, da una ridotta cultura della mobilità, sia occupazionale sia geografica. La stessa esperienza francese sta a testimoniare, tuttavia, che una combinazione tra determinazione strategica del governo centrale e protagonismo delle città secondarie può superare le resistenze e produrre realizzazioni concrete. È evidente che entrambi questi fattori sono cruciali anche per l'Italia dove peraltro, come si è già accennato, il processo di delocalizzazione dovrà trovare una formula di coordinamento con l'altro grande processo nazionale in cantiere: la trasformazione in senso federale o neoregionalista dello Stato.

Fermi restando i criteri localizzativi e metodologici più sopra indicati, si prospetterà ora di seguito un'ipotesi largamente esemplificativa che, da un lato, offre un'indicazione sulla tipologia delle funzioni trasferibili e, dall'altro, tenta di descrivere un possibile percorso attuativo, in cui sarà soprattutto importante cogliere la connessione tra aspetti procedurali e aspetti sostanziali: i primi, intesi a favorire le chance di implementazione del processo, riducendone per quanto possibile gli elementi «volontaristici»; i secondi, volti a salvaguardarne le finalità sostanziali e ad assicurarne il necessario indirizzo progettuale.

Per quanto riguarda le entità e le funzioni suscettibili di delocalizzazione l'ipotesi si configura come segue:

a) gli enti economici controllati dalla mano pubblica (ad esempio Enel, Ferrovie dello Stato e così via) e le sedi centrali delle holding delle partecipazioni statali; si tratta di enti la cui logica localizzativa gode potenzialmente di numerosi gradi di libertà, alla luce di criteri di razionalità aziendale; il fattore «privatizzazioni» giocherà un ruolo evidente anche in questo campo giacché, con il venir meno del controllo pubblico, verrà meno una necessità non tanto tecnica quanto politica di localizzazione romana. In questa categoria possono essere inserite anche le sedi centrali delle Aziende autonome di Stato;

b) alcune amministrazioni centrali dotate di larga autonomia (ad esempio Consiglio Nazionale delle Ricerche, Enti di sviluppo meridionale, Istat, Automobil Club, Enea, Coni e così via) ed enti del parastato;

c) singoli servizi, uffici o agenzie della pubblica amministrazione centrale dipendenti dai Ministeri o da essi controllati (ad esempio talune direzioni generali dei Ministeri, Istituto nazionale di sanità); in questa categoria possono anche essere fatte rientrare quelle rappresentanze di istituzioni internazionali (Onu, Cee) che l'Italia richiama non per Roma ma per altra destinazione: un caso emblematico è l'avvenuto riconoscimento a Torino della titolarità della Fondazione europea per la formazione dei manager dell'Europa orientale.

È all'interno di queste tre categorie che riteniamo si debba operare, perlomeno in una fase iniziale del processo di capitale reticolare. Sono infatti proprio queste le categorie che meglio si accordano con l'obiettivo prioritario di dare più forza economica e rango europeo alle città italiane e, allo stesso tempo, pongono presumibilmente minori problemi politici e procedurali⁴.

Accanto alle istituzioni citate nella classificazione precedente, tutte pertinenti alla sfera pubblica, si può ricordare il caso di quegli organismi istituzionali di natura privatistica volti a rappresentare interessi particolari (associazioni di categoria e così via). Motivi localizzativi «di rappresentanza» presso la sede del potere politico possono oggi essere a buon titolo considerati superati o almeno ridimensionati.

Per quanto riguarda, infine, un possibile e realistico percorso attuativo, un percorso, in altre parole, che sia possibile imboccare fin dall'inizio della nuova legislatura, l'ipotesi qui avanzata prospetta di fare leva su «discontinuità» di varia natura sopraggiunte nella vicenda funzionale e organizzativa degli enti pubblici centrali, con l'intento di promuoverne la delocalizzazione. Ad esempio, la delocalizzazione verso altra sede urbana dovrebbe essere considerata un'opzione prioritaria (cioè l'inopportunità dovrebbe esserne dimostrata in modo convincente) per i seguenti casi:

a) per ogni ente o agenzia della Pubblica amministrazione, o ad essa organicamente collegato, creato *ex novo*;

⁴ Come abbiamo ampiamente documentato, alcune esperienze europee, segnatamente quella tedesca, contemplano anche l'ipotesi di trasferimento delle sedi centrali di alcuni ministeri tecnici e di alcuni organi costituzionali. L'estensione del processo di delocalizzazione a queste ultime funzioni potrà essere progettato, come abbiamo già detto, soltanto quando saranno definite con chiarezza le prospettive e le modalità di una trasformazione delle istituzioni in vista di un'organizzazione a indirizzo federale o, comunque, neoregionalista (quali competenze resteranno al centro e quali verranno trasferite alle Regioni o agli altri enti territoriali di governo).

- b) per ogni ente o agenzia della Pubblica amministrazione sottoposto a procedure di riforma o ristrutturazione (scorpori, fusioni e così via), qualora tali processi implicino cambiamenti di sede anche parziali;
- c) per ogni ente o agenzia della Pubblica amministrazione che deliberi autonomamente un cambiamento di sede (anche a corto raggio);
- d) la delocalizzazione potrebbe essere considerata opzione prioritaria anche quando si verificano «crisi» da costi (specie rispetto agli affitti degli immobili locati da uffici pubblici).

Accanto a questi criteri di natura formale, la cui applicazione si estenderebbe necessariamente sul medio periodo e sarebbe in buona misura dipendente da logiche altre, potrebbero essere immediatamente messe in cantiere decisioni di trasferimento relative ad alcuni enti economici o appartenenti al mondo delle partecipazioni statali, quali Enel, Rai, Ferrovie dello Stato, o di loro porzioni cospicue; questo sia perché si presuppone che l'importanza effettiva della localizzazione romana sia per tali enti più labile, sia perché il loro trasferimento potrebbe indurre la rilocazione spontanea di altri soggetti. Infine, si può presumere che la loro natura di quasi-imprese ne renda meno impegnativo il trasferimento. Discorso analogo potrebbe essere fatto rispetto ad altre entità autocontenute e «leggere» legate alla Pubblica amministrazione, come alcuni istituti di ricerca.

L'idea della capitale reticolare rappresenta un contributo alla messa in cantiere di soluzioni efficaci per alcune questioni nazionali storicamente aperte ma che oggi si ripropongono con urgenza nuova: in particolare, come favorire il rafforzamento di alcune polarità del sistema urbano italiano in modo da sorreggerne la capacità di competizione sullo scenario europeo e internazionale in questa delicata fase di transizione.

Una volta accettata la plausibilità del principio della reticolarità, la scelta di come procedere per realizzarlo dovrà naturalmente maturare a partire dalle condizioni concrete del nostro paese e in continuità logica e politica con le riforme istituzionali in via di realizzazione.

La capitale reticolare apre quindi il campo per un grande impegno nazionale di riflessione progettuale. Un impegno che dovrà esprimersi in primo luogo in una presa in carico culturale e politica della tematica sia da parte dell'opinione pubblica sia delle élite economiche e sociali, dei livelli istituzionali locali come di quelli nazionali. In altre parole, il tema della capitale reticolare deve poter diventare, se se ne ravvisa l'utilità, un capitolo importante sull'agenda delle politiche nazionali.

Resta un grande interrogativo: le culture politiche che governano le città italiane hanno acquisito un'adeguata sensibilità rispetto ai temi sol-

levati dall'idea di «reticolarità» e di potenziamento del sistema urbano nazionale nel suo complesso? È evidente infatti che, se le istituzioni culturali come la Fondazione Agnelli possono promuovere la riflessione, per passare dalle parole ai fatti è assolutamente indispensabile quello che abbiamo definito «protagonismo urbano», che coinvolga tutti i soggetti operanti in una città, ma veda soprattutto impegnati in prima fila coloro che detengono responsabilità di governo. Si tratta di un quesito che giriamo a quanti, forze sociali, istituzionali, politiche e intellettuali scorgono nel nodo del futuro del nostro sistema urbano e nell'ipotesi della reticolarità una qualche prospettiva meritevole. Espandere il centro significa anche espandere la responsabilità.

QUARTA PARTE

Nuova geografia italiana e ridisegno regionale

Nuove Regioni, sfide internazionali e riforma dello Stato*

Crisi italiana e riforma dello Stato

Come è noto, il nostro paese sta vivendo un momento di grave difficoltà, che investe praticamente tutti gli aspetti della convivenza sociale. Se la crisi del sistema politico è certamente la più traumatica dal dopoguerra, non meno seria è la situazione delle finanze pubbliche. Anche il nostro sistema produttivo, sebbene nella sostanza ancora solido, mostra preoccupanti segni di indebolimento, che si manifestano attraverso il fenomeno, per ora ancora fortunatamente limitato, della deindustrializzazione. Il confronto con i grandi paesi europei, nostri primi interlocutori, ma insieme nostri principali competitori, è un impietoso indicatore delle incipienti difficoltà dell'economia italiana.

Sappiamo peraltro che troppo sovente il disordinato modo di spendere le risorse pubbliche è dipeso dalle modalità di funzionamento del sistema politico. Il disordine nella spesa è il prezzo che si è pagato a un modello di gestione politica del paese largamente responsabile delle difficoltà presenti e comunque ormai inadeguato a governare con competenza un paese come l'Italia. Crisi del sistema politico e crisi della finanza pubblica sono quindi correlate, quasi facce diverse di un medesimo, unico, grande problema.

Non deve allora sorprendere che la Fondazione Giovanni Agnelli attui un programma di ricerca che coniuga la riflessione sulla nuova geografia economica e sociale dell'Italia degli anni novanta con i temi della riforma delle istituzioni dello stato repubblicano; l'una questione richiama oggi inevitabilmente l'altra. Necessaria per risolvere la crisi politica, la riforma dello Stato è oggi centrale anche per le prospettive future dell'economia.

* Testo del curatore già pubblicato come «Introduzione» al volume di A. Bramanti e L. Senn, S. Alessandrini *et al.*, *La Padania. Una regione italiana in Europa*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, ottobre 1992.

Tre regioni sono poche, venti sono troppe

Se la riforma dello Stato è così essenziale per poter procedere verso un riordino dell'intera vita nazionale, diventa essenziale chiarire la direzione verso cui la riforma deve procedere e i fondamenti sui quali impostare il nuovo Stato. Per il primo interrogativo, pare a chi scrive che si sia acquisito nel dibattito in corso un notevole consenso: la direzione è quella di una trasformazione dello stato centralista in uno stato che viene definito alternativamente come «neoregionale» o come «federale». Le due soluzioni indicano certamente approdi diversi, ma hanno in comune l'abbandono del centralismo e lo spostamento verso nuove istituzioni dei poteri politici, di progettazione e di gestione, lasciando al centro soltanto alcune determinate competenze. Alcuni accettano questa soluzione per convinzione, altri la stanno accettando per rassegnazione. Come sia, la strada è ben tracciata e bisogna compiacersene, perché significa avere eliminato importanti motivi di conflitto.

Tutti da definire restano invece i contenuti dei poteri delle nuove istituzioni, come pure gli ambiti territoriali nei quali queste istituzioni dovrebbero agire. Come è noto, vi sono in proposito due ipotesi estreme: quella, fatta propria da molte forze politiche, che vede nelle attuali Regioni le istituzioni capaci di concretizzare il disegno di un nuovo Stato meno centralista, e quella della Lega Nord che da tempo sembra proporre, fino a oggi in maniera più suggestiva che analitica, l'organizzazione dello Stato in tre macroregioni. Entrambe le ipotesi conservano alcuni tratti o intenzioni comuni: ad esempio, qualunque sia il loro numero, le nuove regioni dovranno comunque rispondere positivamente all'esigenza di garantire un'eccellente governabilità delle dinamiche territoriali dello sviluppo e all'esigenza, non meno importante, di offrire in modo efficace servizi pubblici sulla base di un'adeguata e autonoma base di prelievo fiscale.

Proprio alla luce delle aspirazioni condivise dalle due diverse impostazioni, si può legittimamente asserire che se nell'Italia di oggi tre macroregioni sarebbero troppo poche, le attuali venti regioni sono certamente troppe.

In effetti, chi scrive pensa che il tema della *delimitazione territoriale delle nuove istituzioni* sia così importante per il presente e per il futuro di noi tutti da meritare una riflessione attenta e ricerche utili all'individuazione di criteri adeguati per determinare i fondamenti del nuovo stato che, per comodità, possiamo definire «neoregionale» o «federale». L'impressione è che il nostro paese sia oggi nella situazione di poter afferrare

un'occasione storica, quella della riforma degli assetti regionali, che in passato si è già lasciato più volte sfuggire. Fu infatti l'accelerazione del processo di unificazione dell'Italia nel biennio 1860-61 a far scegliere un modello di stato fortemente centralista e lontano dalle intenzioni, ad esempio, di un Cavour o di un Minghetti, originariamente disponibili a soluzioni di più marcata autonomia regionale. E la stessa delimitazione territoriale delle regioni, ancora oggi vigente, ma che risale appunto al secolo scorso, fu decisa in modo affrettato e non certo sulla base di criteri di adeguata corrispondenza fra capacità di governo ed esigenze economiche e sociali di un territorio. Nate male o, per lo meno, nate troppo in fretta, le regioni italiane non sono sostanzialmente cambiate nel numero e nei confini (la delimitazione territoriale postunitaria, stabilita soprattutto per esigenze statistiche, ne disegnava diciotto, oggi sono venti) e sono sopravvissute a tutte le grandi trasformazioni dello Stato italiano, comprese quelle dettate dalla Costituente. Oggi l'occasione di sanare la frattura fra regioni economiche e ordinamenti istituzionali si ripresenta, dettata dalle molteplici emergenze della crisi italiana: perderla nuovamente sarebbe grave.

Un'Italia diversa

In qualunque modo si configurerà, certamente il nuovo stato «neoregionale» o «federale» dovrà avere fondamenti culturali (culturali, non etnici), fondamenti politici e soprattutto fondamenti economici. Le prospettive e i progetti dell'economia delle varie aree del paese, e dell'Italia nel suo complesso, da soli non bastano a determinare territorialmente le nuove istituzioni e soluzioni di governo, ma certamente devono essere fra i primi e principali criteri a cui affidarsi.

Occorre quindi analizzare la situazione delle strutture economiche italiane, così come si presenta nei diversi sistemi territoriali, per scoprirne gli elementi di dinamismo e di declino, per individuarne le potenzialità e le vocazioni, per misurarne la competitività internazionale, in poche parole, per definire più in dettaglio e con maggiore consapevolezza le caratteristiche dalle quali dipendono il successo e l'insuccesso dell'azione economica in Italia.

A tal fine non è forse inutile richiamare brevemente, per memoria di chi legge, alcuni grandi cambiamenti che si sono verificati dal 1946 a oggi e che ci consentono di valutare quanto diversa sia l'Italia di oggi rispetto a quella degli anni cinquanta. Intanto, sia pure con alcune fasi di rallentamento che coincidono con le congiunture negative a livello in-

ternazionale, il definitivo e rapido passaggio a un'economia di industria e di servizi ha permesso all'Italia alcuni decenni di grande e accelerata crescita economica. Fra il 1948 e oggi il Pil italiano è cresciuto quasi del 4,5 per cento all'anno: un ritmo di sviluppo analogo a quello tedesco, superiore di poco a quello francese, di molto a quello britannico. La nascita di un'Italia di industria e di terziario si legge nelle statistiche sugli addetti per settore; dopo la guerra, su 100 lavoratori italiani, 44 erano in agricoltura, 29 nell'industria, 27 nei servizi, oggi sono 8 in agricoltura, 32 nell'industria e 60 nei servizi. È bene inoltre non scordare che il meridione d'Italia, sebbene lungi dall'aver risolto i suoi problemi, oggi non ha più livelli economici e indicatori quasi da Terzo mondo, ma rientra a pieno titolo nelle medie europee. Il suo prodotto per abitante è, ad esempio, circa pari a quello spagnolo, mentre i suoi consumi, grazie anche all'enorme quantità di trasferimenti, sono simili a quelli del resto dell'Italia.

La nuova economia mondiale ed europea

Mentre l'Italia viveva i cambiamenti economici appena ricordati, l'intero mondo ne affrontava di ancor più importanti. Non li si menziona per esercizio retorico o di maniera, ma per richiamare la realtà della scena economica internazionale, il cui apprezzamento è direttamente funzionale al problema che in questa sede interessa, cioè la riforma dello Stato nell'ottica di una maggiore razionalità economica e sociale della vita italiana.

In questi anni il sistema economico e i mercati si stanno riorganizzando a livello mondiale. Nell'Europa centrale e orientale la caduta del comunismo ha sancito l'improponibilità di modelli diversi dall'economia di mercato. Vi sono tentativi di organizzare anche formalmente le aree del Pacifico, mentre già il Giappone sta rafforzando saldamente la sua influenza nel Sud-Est asiatico, in un clima insieme di concorrenza e di collaborazione con i paesi di nuova industrializzazione dell'area. Procedono in America gli sforzi per organizzare il Mercato comune fra Canada, Stati Uniti e Messico (Nafta – North American Free Trade Association)¹ e quelli per superare la frammentazione del continente sudamericano. Tutte queste trasformazioni dovranno procedere insieme ai sempre più urgenti interventi in favore dell'industrializzazione dei paesi più poveri dell'Africa e dell'Asia, una questione che diventerà sempre più inclusiva-

¹L'accordo Nafta è operante dalla fine del 1993.

bile non soltanto per ragioni etiche, ma anche di convenienza da parte dei paesi ricchi.

Ovviamente, come è noto, l'Europa non fa eccezione e vive anch'essa una profonda trasformazione, che prepara una fase delicata, ma potenzialmente favorevole. La strategia del mercato unico e dell'unione politica interpreta adeguatamente lo spirito dei tempi: dà spazio al mercato, riduce i poteri degli stati nazionali, obbliga i soggetti economici a pensare al futuro in modo strategico. Nell'ambito del processo di trasformazione europea si segnalano peraltro alcune tendenze, che l'Italia dovrebbe considerare con l'attenzione e la preoccupazione di chi ha il problema di non rimanere attardato. Tre emergono per importanza: lo spostamento a nord del baricentro europeo, la probabile estensione a est degli ambiti comunitari e i nuovi termini della competizione economica fra i sistemi territoriali europei.

Che l'Europa stia diventando sempre più nordica si può facilmente percepire attraverso alcuni segnali. In primo luogo, i nuovi accordi con gli ex paesi dell'Efta fanno sì che la Svezia e la Norvegia avranno un ruolo sempre maggiore nei fatti interni della Comunità². In secondo luogo, come è noto, si sta verificando un fenomeno strutturale di grandissimo rilievo: la formazione di un «motore strategico» dell'economia europea nell'area a nord di Parigi e di Stoccarda, alla quale concorrono, da un lato, processi di concentrazione industriale avviati già da qualche tempo e, dall'altro, numerosi e importanti progetti infrastrutturali che interessano l'Europa del nord, fra i quali maggior spicco hanno il tunnel sotto la Manica e le reti ad alta velocità che collegheranno Parigi, Bruxelles e Colonia. Per quanto riguarda la dilatazione dell'Europa a est, appare evidente che motivi etici, culturali e politici suggeriscono l'associazione alla Comunità di Polonia, Ungheria e delle repubbliche ceca e slovacca. Nello stesso tempo, è ipotizzabile un progressivo irrobustimento dei rapporti economici con l'intera Europa slava.

È in questo quadro che può essere pienamente apprezzato il fenomeno che certamente più influenzerà nel prossimo decennio le sorti economiche del nostro paese: la nuova competizione fra città, territori e regioni. Se infatti il disegno istituzionale europeo evidenzia l'indebolimento dello stato nazionale, le logiche economiche mostrano che per affrontare con successo la riorganizzazione mondiale dell'economia le singole imprese non potranno più agire da sole, ma dovranno fare maggiore affidamento sulle capacità del proprio sistema territoriale di man-

² L'adesione di Finlandia e Svezia, annunciata all'inizio del 1994, ha parzialmente confermato la previsione fatta nel testo

tenere, promuovere e attrarre attività economiche, risorse finanziarie e umane. La competizione si sposta dal livello dell'impresa a quello delle regioni economiche, dei sistemi territoriali, delle città. Di conseguenza, il compito di organizzare lo spazio economico, di creare l'ambiente esterno in cui si possa esprimere una vitale imprenditorialità, spetta ormai a istituzioni diverse da quelle dello stato centralista; e tali istituzioni, sia pure con contenuti diversi, nei diversi paesi europei sono di livello regionale. Pertanto, le logiche economiche richiedono che oggi l'Italia, se desidera mantenere nell'economia europea e mondiale un posto di rilievo, ripensi la forma dello Stato in modo tale da poter dare alle sue regioni economiche quelle forme di governo necessarie per affrontare una fase di concorrenza internazionale che si annuncia particolarmente aspra. Il legame tra riforma dello Stato e futuro dell'economia non potrebbe essere più stretto.

Quali regioni per il nuovo Stato?

Come si diceva, l'Italia dal 1946 a oggi ha partecipato attivamente e con grande incisività alla vita economica europea e mondiale. A parere di chi scrive il più grande merito delle forze politiche degli anni cinquanta è stato proprio quello di scegliere, anche contro il parere di molte forze economiche, la strada dell'apertura dei mercati e della partecipazione alla costruzione delle istituzioni europee.

Ma anche per i paesi e per l'economia vale il detto che «gli esami non finiscono mai». Oggi dobbiamo affrontare sfide per certi versi analoghe a quelle affrontate trenta o quarant'anni or sono, e quindi occorre dotarsi di quanto necessario per partecipare attivamente e con lucidità alle trasformazioni in atto, costruendo le condizioni necessarie per conservare i livelli di reddito e di benessere della popolazione e consolidare la collocazione internazionale del Paese. Il nuovo Stato di cui tutte le forze politiche stanno discutendo non deve essere un ostacolo o un vincolo, ma costituire un'occasione di stimolo, uno strumento positivo per raggiungere quegli obiettivi. Siamo convinti che soluzioni che vanno nella direzione dello stato «neoregionale» o «federale», possano soddisfare queste condizioni e siano perciò degne di discussione. Garantire ai sistemi territoriali e alle aree subnazionali un'effettiva e autonoma capacità di progettare il proprio futuro economico è una condizione essenziale per la singola area e insieme un'opportunità per le chance di sviluppo di tutto il paese.

In concreto, si tratta di sollevare, in primo luogo, la questione non

nuova della logica che ha guidato la definizione e la costruzione delle attuali regioni italiane, rispondendo a quesiti come: le regioni così come sono determinate oggi, sono idonee a realizzare quegli obiettivi di razionalità economica, di progettualità e di competitività internazionale dei quali si è parlato? Oppure, al contrario, vanno rafforzate, riducendone il numero? E, in questo caso, in base a quali criteri?

La centralità della Padania

Le ricerche sulle regioni padane fanno parte di un più ampio programma che la Fondazione Agnelli ha in corso e che si propone di rivisitare in maniera analitica anche le regioni meridionali e quelle del Centro Italia. Ed è il programma nel suo complesso che si pone la finalità di dare un contributo in termini analitici e progettuali alla definizione dei fondamenti economici del neoregionalismo o del federalismo. Soltanto alla fine di questo percorso di riflessione e di studio potranno emergere alcune ipotesi di riaccorpamento regionale³.

Sulla base degli studi padani si possono trarre alcune conclusioni:

a) la posizione della Padania continua a essere potenzialmente felice. Situata geograficamente all'incrocio dei due macro-assi dello sviluppo europeo, l'asse longitudinale dello sviluppo nord-sud, che attraversa il cuore dell'Europa, e il nuovo asse di sviluppo latitudinale est-ovest, che congiunge il dinamismo del sistema iberico con i nuovi spazi di formazione nel centro-est europeo, la Padania può costituire un elemento di riequilibrio in Europa, impedendo che lo spostamento verso il nord crei differenziali di sviluppo e quindi nuove patologie economiche. Si può quindi parlare di ruolo europeo per la Padania perché certamente anche la Francia meridionale e la Spagna, per non parlare delle nuove repubbliche slave sorte nella ex Jugoslavia, possono trarre giovamento da una Padania che sappia assumere un ruolo di leadership nell'Europa mediterranea. Il ruolo europeo della Padania va progettato e organizzato, non

³ Queste ricerche sono contenute in A. Bramanti e L. Senn, S. Alessandrini *et al.*, *La Padania. Una regione italiana in Europa*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1992, e nei seguenti «Contributi di ricerca», disponibili presso la Fondazione Agnelli: C. Trigilia e I. Diamanti, *Il Mosaico del Mezzogiorno*, ottobre 1992; A. Giannola, G. Somogyi, G. Ragone, P. Coppola, *Divario e dualismo. Ridisegnare due concetti chiave del Meridionalismo*, novembre 1992; P. Macry, S. Maffettone, P. Violante, *La «depressione» del Mezzogiorno. Una lettura storico culturale*, dicembre 1992; M. D'Antonio (a cura di), *Lavoro e disoccupazione nel Mezzogiorno*, parte I e II, dicembre 1992. Il n. 8 (giugno 1993) della rivista *XXI Secolo. Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli*, contiene una sintesi delle medesime ricerche.

può essere frutto di meccanismi automatici ma deve essere voluto e perseguito affinché diventi l'area di eccellenza dell'Europa mediterranea e il raccordo fra questa e l'Europa del centro-nord;

b) la Padania può adempiere a questo ruolo europeo soltanto se conserva una sua centralità. Tale centralità si percepisce compiutamente ove si collochi la Padania nel sistema Italia, che continua a trovare nelle regioni padane il suo più efficace punto di forza e di penetrazione in Europa. Nello stesso tempo, la Padania ha bisogno delle altre aree italiane perché costituiscono un elemento di sinergia e di potenziamento indispensabile per evitare di diventare area marginale in Europa. La Padania non sarà periferia europea finché continuerà a essere il principale «motore» del sistema economico italiano: l'impresa non è facile né scontata perché deve realizzarsi in una realtà talmente mutata, in Italia e fuori, da obbligare a nuove intese e nuovi patti, che a loro volta implicano un importante chiarimento culturale e politico, in corso da qualche mese, ma ben lontano da esiti conclusivi. Gli studi della Fondazione Agnelli sulla nuova geografia economica delle varie aree italiane possono essere utili anche a questo scopo: svelare, al di là dei pregiudizi e delle false o frettolose informazioni, la situazione e le prospettive delle strutture economiche italiane in un momento che segna una nuova partenza per un rinnovato comune cammino;

c) pur presentando numerosi problemi comuni, le regioni padane non sono però una realtà omogenea, bensì una realtà pluralista. Le strategie padane devono perciò tenere presenti entrambi gli aspetti. Certamente, esse devono considerare l'esistenza di taluni livelli di interazione forte – o forse, meglio, di interdipendenza – tra i vari modelli di sviluppo sociale, economico e territoriale. Abbiamo, da un lato, l'interdipendenza economico-funzionale. Le diverse logiche dell'organizzazione economica dello spazio padano non si sono sviluppate nel nulla, ma hanno usufruito e creato risorse spesso a uso comune: si pensi ai bacini occupazionali, alle reti infrastrutturali, alle offerte di servizi. Dall'altro lato, abbiamo l'interdipendenza propriamente spaziale e ambientale, che fa riscoprire la natura della Padania come di un bacino finito, in cui talune risorse devono essere gestite in una prospettiva d'insieme. In altre parole, l'interdipendenza padana è quella di realtà diverse ma collegate in modo funzionale che si trovano a essere esposte a sfide e soggette a vincoli comuni.

La dimensione pluralista non è meno significativa di quella dell'interdipendenza. La Padania è infatti un territorio di città di grande individualità, ciascuna con la propria vocazione, le proprie caratterizzazioni, le

proprie culture. Inoltre, una radiografia delle regioni padane distingue chiaramente subsistemi che caratterizzano in maniera diversa l'area veneta, quella emiliana e il tradizionale triangolo industriale Milano-Torino-Genova. Come si afferma nelle nostre ricerche «più che un sistema di sistemi, la Padania sembra una somma di subsistemi, relativamente autonomi fra loro».

Gestire la Padania come un sistema complesso, caratterizzato da interazioni, che richiedono l'adozione di strategie comuni, ma anche da diversità di orientamenti e di interessi, che richiedono efficienti strumenti di mediazione e di composizione dei problemi, deve essere un obiettivo della politica e dell'economia. Non necessariamente ciò deve portare all'individuazione di un nuovo livello di governo: anzi, la persistenza del pluralismo padano lascerebbe pensare a una soluzione centrata su più spazi istituzionali.

Il nuovo Mezzogiorno

L'esigenza di trovare nuovi livelli di efficienza e quindi nuove e più adeguate modalità di governo dell'economia e della società non vale solo per la Padania, ma per tutte le aree del paese. Non si tratta quindi di fare un progetto Padania, ma di fare un progetto di sviluppo per ciascuna area del paese. Le trasformazioni economiche hanno coinvolto infatti tutte le aree, a partire dal Mezzogiorno, del quale è ormai impossibile parlare genericamente come di un problema unico.

La realtà economica del Mezzogiorno si presenta infatti oggi all'osservatore come una formazione a mosaico: l'omogeneità – peraltro mai esistita – di un Mezzogiorno indifferenziato ha lasciato il passo a una pluralità di situazioni. All'interno delle stesse regioni possiamo riscontrare presenze a carattere dominante molto diverso: così, le molteplici aree caratterizzate da buon dinamismo a base locale possono confinare con la perdurante staticità di situazioni di mancato sviluppo. Le ricerche in corso consentono di osservare il giustapporsi, e talora l'intrecciarsi, di aree a «sviluppo diffuso» (soprattutto alcune province adriatiche e campane), di «declino industriale» (i poli creati dalla Cassa per il Mezzogiorno), di «stagnazione metropolitana» (più o meno combinata con fattori di dinamismo nelle diverse città) e di «stagnazione periferica» (soprattutto aree interne con bassi livelli di reddito e poco dinamismo). I confini delle regioni tradizionali spesso sono incapaci di delimitare tali situazioni e se, fra quelle possibili, una nuova configurazione economica del territorio

meridionale sembra emergere è quella di un'ampia dorsale adriatica, meglio capace di generare forme di crescita autosostenuta, contrapposta a una fascia tirrenica più problematica. Anche per le regioni meridionali si pone quindi un problema di nuova organizzazione uscendo da una dizione che dopo oltre cento anni ha dimostrato chiaramente l'usura del tempo, e dimenticando la fotografia appiattita e opaca troppo spesso mostrata da un generico uso del termine Mezzogiorno.

Per quanto lungi dall'essere esaurite, le nostre ricerche già fin d'ora suggeriscono che il problema della governabilità delle aree economiche, che potremmo per comodità chiamare mesoregionali, si presenta in tutto il paese. Ciò non significa, come già si è detto, appiattare il progetto del nuovo Stato sul problema della governabilità dell'area economica. Vi è la necessità di dare la giusta importanza ad altri criteri quali l'esigenza di conservare un giusto equilibrio fra le diverse aree del paese, al fine di conservare adeguata efficienza a livello del sistema Italia, che, proprio perché sistema, deve conservare un suo equilibrio. Dunque, può non esserci coincidenza fra il nuovo livello di governo e la razionalità del progetto economico, ma quest'ultimo comunque deve essere un elemento importante di valutazione.

Alcuni caveat

Credo che sia utile proporre ora alcuni *caveat* conclusivi. In primo luogo, occorre evitare la creazione di nuovi centralismi e quindi vi è bisogno di conservare un adeguato livello di flessibilità al modo di procedere delle nuove istituzioni regionali. Le nuove regioni devono potersi organizzare liberamente in base a progetti e a specifiche funzioni e occorre evitare quindi di predeterminare con rigidità tutta la vita economica e istituzionale di cui esse saranno portatrici. Allo stesso modo, dovranno garantire la massima operatività ai vari livelli di governo.

In secondo luogo, non ci si può limitare a considerare la situazione attuale: occorre fare uno sforzo previsivo e progettuale per prefigurare la situazione strutturale fra venti o trent'anni in modo da anticipare, per quanto possibile, motivi di crisi e di debolezza. Solo così facendo potranno essere assunti e realizzati veri obiettivi di sinergia e di organizzazione delle risorse.

Infine, occorre tener presente che la grande trasformazione dello Stato deve avvenire in tempi rapidi e con il massimo del consenso. La caratteristica particolare dell'attuale momento italiano consiste infatti nel do-

ver fare una rivoluzione politico-istituzionale nella stabilità economica; anzi, a ben vedere, la trasformazione politica e istituzionale può essere uno strumento utile per uscire dalla difficoltà economica, sanando la situazione della spesa pubblica e salvaguardando redditi e risparmi.

Conclusioni

Nel momento in cui si costruisce uno stato neoregionale o federale è essenziale, infine, rafforzare la consapevolezza dell'identità italiana. L'idea di nazione italiana non coincide con gli ultimi centocinquanta anni di unità statale, ma affonda le sue radici nel Medioevo. È sbagliato confondere l'attuale Stato centralista, che giustamente si ritiene superato e da rifondare, con l'idea di nazione italiana. L'identità italiana è fatta di tratti comuni e di pluralismo, di unità e di diversità: la nostra storia secolare è probabilmente più adatta e più funzionale a uno stato neoregionale (o federale) che non a uno stato centralista.

Non vi è niente di eversivo o di anti-italiano nel considerare lo Stato centralista una parentesi, peraltro lunga, durata oltre un secolo e mezzo, in una storia secolare in cui venivano valorizzate le diversità e le autonomie. Gli italiani sono, del resto, sempre rimasti più nazione che stato, nel senso che la società civile ha dovuto, facendo qualche volta di necessità virtù, organizzarsi per far fronte alle carenze dell'attività statale.

In definitiva, si può dire che la trasformazione dello Stato italiano nella direzione del neoregionalismo o del federalismo sia coerente con la coscienza storica della nazione italiana. Così come vale la pena di ricordare che nel primo momento costituente del nuovo Stato italiano, nel 1860, gli orientamenti di un padre della patria, Camillo Benso di Cavour, erano nella direzione del decentramento e dell'autonomia dei nuovi territori che andavano costituendosi in Stato nazionale.

Nello stesso tempo, occorre ricordare con la massima chiarezza ed energia che la disunione può essere deleteria per le fortune di tutti gli italiani. La situazione internazionale presente e soprattutto futura richiede grande coesione, un uso oculato delle risorse, l'ottimizzazione di sinergie e quindi il pluralismo e l'autonomia non possono e non devono diventare frattura, ma occasione di proficua azione comune. L'identità nazionale, la consapevolezza di appartenere a una nazione per tanti versi particolare e atipica, ma comunque per tanti secoli ricca di storia e di virtù civili, può costituire la base per un giusto equilibrio fra azione autonoma e progetto comune.

La nuova geografia economica e la riforma dello Stato*

Riforme istituzionali e futuro dell'economia

L'interesse della Fondazione Giovanni Agnelli per i temi della riforma dello Stato, oggi al centro del dibattito politico, nasce dalla convinzione che la ricerca di soluzioni positive alla grave crisi politica e istituzionale abbia conseguenze di grande rilievo anche sulle prospettive future dell'economia italiana. In particolare, le ricerche condotte in questi mesi sulla nuova geografia economica e sociale delle regioni italiane ci portano a concludere che è necessario un disegno di riforma della «forma dello stato» tale da incorporare, in un quadro di rinnovata unità nazionale, una più forte ispirazione regionalista e dare così alle regioni economiche italiane forme di governo più forti ed efficienti. Si tratta di una condizione senza la quale il nostro paese avrà difficoltà a mantenere un posto di rilievo all'interno dell'economia europea e mondiale.

La necessità di riforma emerge sia osservando le trasformazioni economiche e politiche in corso a livello internazionale sia riflettendo su alcuni persistenti nodi problematici della vita italiana. Come abbiamo già avuto modo di sottolineare in altre circostanze, nei prossimi decenni le sorti economiche del nostro paese saranno sempre più influenzate dalla nuova competizione fra città, territori e regioni, che già si sta manifestando a livello europeo. Le logiche economiche mostrano che per affrontare con successo la riorganizzazione mondiale dell'economia ciascuna impresa dovrà fare maggiore affidamento sulle capacità del proprio sistema territoriale di mantenere, promuovere e attrarre attività economiche, risorse finanziarie e umane. Da un lato, infatti, il processo di integrazione europea trasferisce a livello transnazionale e comunitario

* Testo del curatore già pubblicato nel «Contributo di ricerca» *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, gennaio 1993. Sono qui raccolti in forma sintetica i risultati di un lavoro di ricerca collettivo e di uno sforzo di riflessione condotto dai ricercatori della Fondazione Giovanni Agnelli, anche sulla base di altre ricerche promosse dalla Fondazione e realizzate da studiosi esterni nell'ambito di un programma che aveva, e ha, la finalità di indagare i nessi fra le trasformazioni economiche in atto nel paese e la riforma dello Stato.

logiche e strumenti di intervento fino a ieri di competenza degli stati nazionali. Dall'altro, il compito di organizzare lo spazio economico, di creare l'ambiente esterno in cui si possa esprimere una vitale attività economica, sembra ormai spostarsi dal livello centrale al livello regionale. Di qui la necessità di avere istituzioni regionali in grado di esercitare un ruolo forte e autonomo nel governo dei fenomeni economici e sociali, per mezzo di adeguati strumenti legislativi, operativi e finanziari.

Come ben mostra l'esempio di alcune nazioni europee, dimensione comunitaria e rafforzamento dei livelli regionali non sono in opposizione né comportano peraltro uno svuotamento delle funzioni dello stato, al quale devono restare alcune fondamentali competenze; certamente, però, comportano l'abbandono di un modello centralista di stato.

Guardando, per un altro verso, alla situazione nazionale, la questione meridionale rappresenta la variabile endogena più drammatica, che spinge anch'essa nella direzione di un rinnovato regionalismo. Per la gestione dello sviluppo, del Sud come del Nord, appare sempre più necessario ragionare e progettare su scala europea, ma poi puntare sul «montaggio» locale dei fattori di sviluppo e dei progetti, attribuendo alle forze di governo regionali la responsabilità e la gestione delle scelte di sviluppo. Tra tante illusioni venute meno negli ultimi anni vi è infatti anche quella della possibilità di imporre lo sviluppo dall'esterno. L'esperienza di questi decenni insegna che, in assenza della capacità di autogovernarsi e persistendo l'attuale situazione di dipendenza finanziaria, le regioni meridionali non usciranno dallo stato di minorità.

Non si deve peraltro dimenticare quanto essenziale sia per tutti noi un riferimento unitario, che ha nella cultura e nella storia i riferimenti più profondi. L'Italia è stata nazione ben prima di avere espresso uno stato unitario, e può trovare in forme molto più articolate quadri istituzionali perfettamente compatibili con la sua storia, la sua identità, la sua articolazione territoriale e urbana.

Le attuali regioni sono inadeguate

La tesi secondo la quale la riforma del rapporto Stato-Regioni rappresenta una condizione necessaria di un più generale processo di riforma dello Stato ha trovato molti consensi tra le forze politiche. Questa convergenza piuttosto ampia sul tema di un regionalismo più forte si è manifestata, ad esempio, nell'accordo raggiunto nel corso della precedente legislatura in sede di Commissione bicamerale intorno alla proposta di modificare l'art. 117 della Costituzione, attribuendo alle Regioni maggiori competenze e definendo con precisione quali compiti «residuali» debbano restare allo Stato.

Senza dimenticare che alcune forze politiche sono andate decisamente più in là, schierandosi apertamente sul terreno del federalismo, occorre sottolineare che il solo fatto di riconoscere la necessità dell'inversione dell'art. 117 della Costituzione suscita legittimamente un interrogativo preoccupato: sono in grado le attuali Regioni di assolvere i nuovi e più onerosi compiti? La risposta è oggi negativa: l'esigenza di una riforma del livello di governo regionale si impone, anzi, con almeno altrettanto forza di quella che si avverte per il livello nazionale. Siamo infatti alla presenza di un altro aspetto della crisi italiana: la contestuale delegittimazione dell'Ente regione, la sua comprovata inefficienza in troppo numerosi casi. È sotto gli occhi di tutti, per non fare che un esempio, il fallimento clamoroso dell'effettiva gestione delle competenze regionali nell'ambito della formazione professionale. Come è noto, la formazione professionale è un elemento strategico per la valorizzazione delle strutture economiche di un territorio. Eppure, le Regioni finora hanno gestito la formazione professionale con logiche che non hanno nulla a che vedere con le reali necessità economiche dell'ambiente entro cui esse operano. Le logiche seguite, peraltro sempre di «piccolo cabotaggio», sono state diverse: logiche di partito e di clientela, certamente non logiche di modernizzazione economica.

Appare dunque necessario concentrare l'attenzione proprio sulla dimensione regionale e sulle modalità con cui operare su di essa per cogliere tutte le potenzialità del processo in atto. In quest'ottica sarà eventualmente possibile riflettere anche su specifici aspetti della riforma costituzionale *in itinere* che meritino qualche attenzione o ritocco. Occorre infatti preparare adeguatamente il campo di atterraggio regionale di questa fondamentale riforma dello Stato.

La riforma in senso regionalista deve trovare soluzioni per assicurare il massimo possibile di innovazione, di efficienza, di legittimità allo stesso attore regionale. Il che può implicare *la consapevole ricerca di una discontinuità tra le attuali Regioni e i nuovi attori del nuovo sistema*. Nuove Regioni per la nuova Italia, ecco quanto ci sembra indispensabile. Un rimescolamento di classi politiche, burocrazie, interessi discenderà in ogni caso dalle nuove funzioni e responsabilità, se accompagnate (come è indispensabile) da novità nella finanza locale e nei sistemi elettorali. Una classe politica regionale responsabile in modo molto più diretto di quanto accade localmente, e più chiaramente oggetto di scelta diretta da parte degli elettori, rappresenta di per sé una differenza, soprattutto nel Sud. Ma ciò potrebbe non bastare per il salto di qualità necessario.

È allora opportuno riflettere sulla possibilità che ipotesi di ridefinizione territoriale rappresentino un elemento importante, forse fondamentale, per la ricerca di questa innovazione forte. Ma in ogni caso una

riflessione territoriale che accompagni la riflessione istituzionale rappresenta la ripresa di un dialogo di importanza cruciale, che tuttavia non si realizzò, a livelli adeguati, alla Costituente né successivamente. È infatti necessario chiedersi se l'apparato delle circoscrizioni statistiche nate centotrent'anni fa per tutt'altri fini, e da allora marginalmente ritoccato (probabilmente in peggio) debba davvero rappresentare l'impalcatura territoriale su cui riversare una vera e propria rivoluzione istituzionale, dopo che questo apparato ha sostenuto con difficoltà i ben più leggeri compiti dell'attuale fase regionale.

Quattro tesi per il regionalismo

La materia è inedita, e richiede un avvicinamento graduale. Per semplicità, formuleremo il nostro ragionamento per tesi.

La prima tesi è che la riforma in atto deve essere l'occasione per riflettere sulla dimensione stessa della «regionalità». Il potenziamento dell'Ente regione non può prescindere da una rivisitazione critica, in un quadro profondamente mutato, di questo concetto-chiave, il cui senso ultimo non può oggi non essere diverso da quello che avevano in mente i costituenti, come diverso è il quadro economico, sociale, territoriale. La stessa riflessione intorno alle funzioni da conservare al livello centrale non può prescindere da un ragionamento intorno alle nuove modalità della vita sociale, culturale ed economica, e intorno al conseguente significato di diverse scale territoriali della politica e dell'amministrazione.

Lo sviluppo deve essere il criterio guida in questa ricerca e la regione deve essere innanzitutto un progetto per lo sviluppo. Nessuno nega che il rispetto dell'identità culturale di ciascuno deve essere tenuto nel debito conto e che i criteri economici che verranno proposti non sono sufficienti per procedere a un ridisegno regionale. Tuttavia, essi sono necessari e oggi una considerazione preoccupata delle prospettive economiche dei diversi sistemi territoriali italiani deve avere la precedenza rispetto a considerazioni di storia e cultura locale.

La seconda tesi è che la riforma non può essere intrinsecamente contraddittoria, affidando gli oneri e gli onori dell'autonomia a entità che per natura non potrebbero realmente essere autopropulsive. La creazione di nuove dipendenze dovrebbe essere vista come un fallimento del disegno – e se l'errata identificazione dimensionale dei nuovi attori o la natura inadeguata dell'autonomia fiscale porteranno in questa direzione, si sarà messa in piedi una debole e inutile forma di decentramento di superficie. L'obiettivo di raggiungere o di avvicinarsi all'autosufficienza finanziaria

comporta naturalmente una revisione sostanziale dei meccanismi di prelievo fiscale, nella direzione di un'ampia autonomia impositiva delle Regioni, e insieme l'abbandono delle vecchie logiche di trasferimento delle risorse, che hanno sovente portato, e non soltanto nel caso delle politiche di trasferimento a favore del Mezzogiorno, a scelte non eque e poco efficienti. Questo non significa, si badi, rinunciare al criterio fondamentale della solidarietà delle regioni più ricche verso quelle più povere, né al ruolo dello Stato nella gestione di quelle politiche di trasferimento che ancora occorreranno. Al contrario, soltanto restituendo maggiore equità ed efficienza alla spesa pubblica, responsabilizzando le Regioni sull'obiettivo dell'autosufficienza attraverso opportuni meccanismi finanziari e operando per eliminare quelle situazioni di dipendenza che non appaiono motivate da particolari condizioni di indigenza e arretratezza, sarà possibile allo Stato organizzare con efficacia politiche di effettiva solidarietà verso quelle aree del paese che non hanno, al momento attuale, la possibilità di autosostenersi.

Naturalmente, il problema non è solo di risorse finanziarie, anche se queste sono l'esempio più chiaro. Nel momento in cui attribuiamo nuove ed essenziali competenze alle Regioni, la questione più vasta è se sia possibile alimentarsi di risorse locali adeguate alla gestione di sfide globali, innanzitutto di risorse umane per i quadri tecnici e di governo, quando i bacini di riferimento umano di alcune regioni risultano pari a quartieri di grandi città.

La terza tesi è che le innovazioni introdotte dalla legge 142 con l'individuazione dei soggetti metropolitani, e più in generale le problematiche derivanti dall'evoluzione delle città e delle reti urbane, suggeriscono di non dimenticare in sede di riforma tutta la complessa questione dell'interazione-integrazione tra la scala e le funzioni dei governi regionali, e le esigenze di collaborazione tra i grandi governi metropolitani.

La quarta tesi è che una rivisitazione della concreta taglia territoriale delle regioni attualmente previste in sede di dettato costituzionale deve essere fin d'ora al centro del dibattito delle forze politiche e dell'opinione pubblica. È infatti importante definire al più presto le procedure attraverso le quali un nuovo disegno delle regioni accompagni o segua da vicino il processo di ridefinizione della forma di Stato. Deve, in altre parole, maturare la consapevolezza che un rimescolamento di carte territoriali, costringendo a fare i conti con nuovi interessi, nuove realtà, nuove risorse, può rendere più plausibile la riorganizzazione funzionale e organizzativa. D'altronde i benefici effetti che riteniamo si associno a una riorganizzazione territoriale delle regioni potranno essere colti solo se scatterà una revisione della loro organizzazione funzionale: a partire da-

gli statuti e dai sistemi elettorali, fino all'organizzazione degli uffici, ai rapporti con la società civile e così via.

Abbiamo dunque cercato di enucleare gli elementi di «sapere positivo» a conforto di queste tesi, raccogliendoli intorno a due fondamentali criteri di razionalità economica, che possono e, a nostro parere, devono guidare la riflessione per un ridisegno concettuale, giuridico e geografico delle regioni italiane.

Il primo criterio postula l'autonomia finanziaria come fondamento dell'autogoverno regionale. Il secondo criterio suggerisce di prendere in considerazione quelle dimensioni territoriali che possano favorire progetti di sviluppo economico dei prossimi decenni.

Dimensione fiscale e autonomia finanziaria

Si è detto come l'attribuzione di nuove funzioni alle Regioni deve essere accompagnata da una contemporanea revisione dei meccanismi fiscali, in modo da garantire loro una reale autonomia finanziaria. Ovviamente una quota delle entrate dello Stato deve essere comunque destinata al riequilibrio del territorio e alla garanzia di alcuni standard minimi, uguali per tutti i cittadini nell'intero territorio dello Stato, per determinate prestazioni. Tuttavia tale perequazione non deve essere di natura o dimensioni tali da stravolgere ogni obiettivo di responsabilizzazione delle regioni nella garanzia degli equilibri tra prelievo e spesa. Tenteremo allora di articolare una serie di riflessioni che prendono spunto da tali premesse. In particolare, in questo paragrafo si tenterà di valutare il grado di autosufficienza finanziaria delle regioni desumibile a partire dai dati disponibili (1989) e l'eventuale esistenza di una soglia minima demografica per le regioni, al di sotto della quale vengono a mancare i presupposti per una reale autonomia finanziaria.

Per valutare la capacità delle singole regioni di «coprire» le spese ad esse imputate con entrate proprie si sono rapportati i dati di entrata ai dati di spesa (al netto della spesa per interessi sul debito pubblico) e, successivamente, si sono trasformati i dati regionali al 1989, resi disponibili dalla ricerca di Piperno e Maggi¹, in valori che postulano il raggiungimento del pareggio primario di bilancio, ossia nei valori che presumibilmente si raggiungeranno nel 1992 a seguito della cosiddetta «manovra Amato».

¹ Si veda il saggio di M. Maggi e S. Piperno, «Analisi della distribuzione del beneficio netto regionale della spesa pubblica: una stima per il 1989», pubblicato nel «Contributo di ricerca» *Nuove Regioni e riforma dello Stato*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.

Tabella 1. *Tassi di copertura finanziaria (con azzeramento del disavanzo primario).*

Piemonte	149	Marche	10
Valle d'Aosta	53	Lazio	10
Lombardia	183	Abruzzi	70
Liguria	92	Molise	40
Trentino-Alto Adige	66	Campania	66
Veneto	146	Puglia	67
Friuli-Venezia Giulia	88	Basilicata	37
Emilia Romagna	146	Calabria	41
Toscana	116	Sicilia	62
Umbria	71	Sardegna	58
Italia	100		

Fonte: Fondazione Giovanni Agnelli, 1992.

La tabella 1 e la figura 1 segnalano la diffusione della non autosufficienza finanziaria sull'intero territorio nazionale e non solo al Sud: sono ben quattro le regioni del Nord (assieme a una regione del Centro e alle otto regioni meridionali) che palesano difficoltà finanziarie anche nell'ipotesi, qui adottata, di azzeramento del disavanzo primario nazionale.

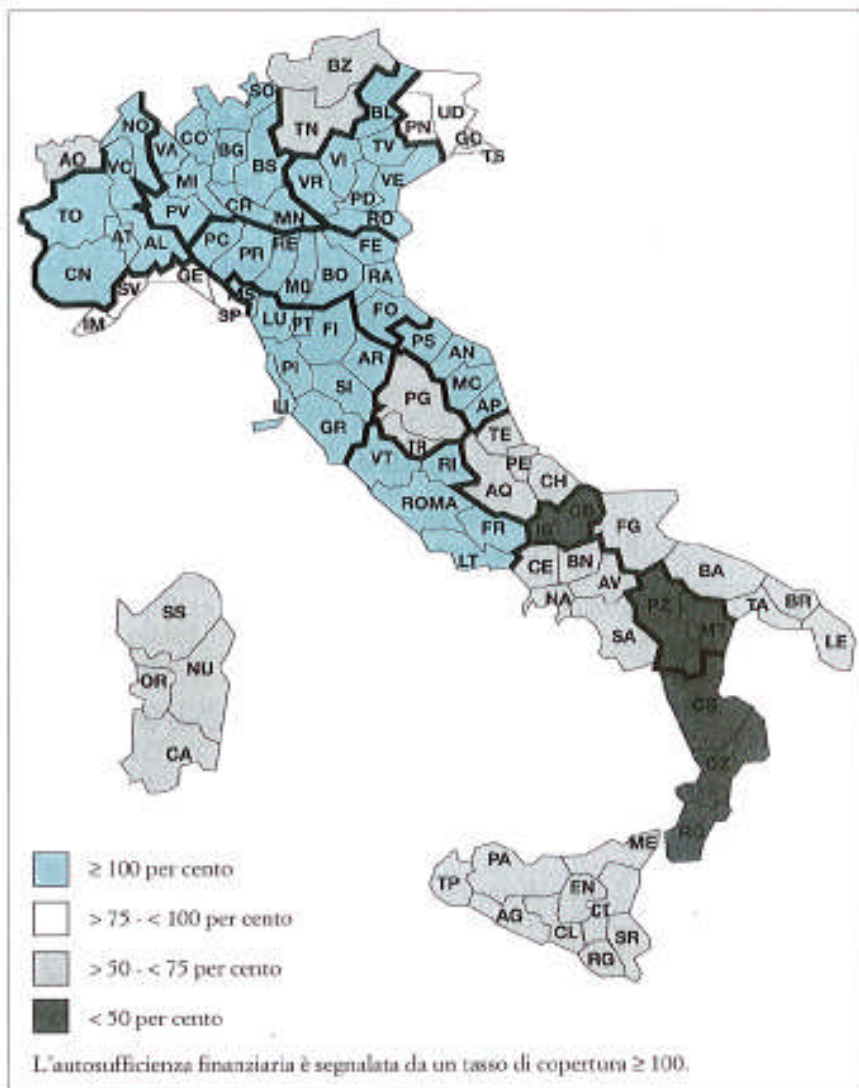
Delle tredici regioni non autosufficienti, due (Liguria e Friuli) hanno un tasso di copertura compreso tra 75 e 100; otto regioni hanno un tasso compreso tra 50 e 75; sotto al 50 per cento rimangono Molise, Basilicata e Calabria.

Lo studio dei tassi di copertura finanziaria delle regioni italiane evidenzia tre relazioni funzionalmente significative. Vi è, in primo luogo, una correlazione fra grado di autosufficienza e posizione geografica della regione, che tuttavia non giustifica una prospettiva meramente dualistica (regioni al Nord autosufficienti, regioni al Sud non autosufficienti).

In secondo luogo, vi è una correlazione fra grado di autosufficienza e situazione di «specialità» di una Regione, da cui si desume che, a parità di altre condizioni, le regioni a statuto speciale sono più dipendenti.

Infine, si segnala una correlazione forse meno nota, ed è su questa in particolare che vogliamo in questa sede richiamare l'attenzione: la correlazione negativa tra grado di autosufficienza e dimensioni demografiche regionali. Emerge infatti la debolezza (tassi di copertura finanziaria inferiori a 75) di tutte le regioni di dimensioni inferiori al milione di abitanti. Per poter meglio analizzare questa correlazione è utile introdurre il concetto di residuo fiscale, corrispondente alla differenza tra entrate ri-

Figura 1. Tassi di copertura finanziaria. Ipotesi di azzeramento del divanazio primario.



Fonte: Fondazione Giovanni Agnelli, 1992.

cavate da una singola regione e spesa (al netto degli interessi sul debito pubblico) ad essa orientata (si veda la tab. 2), sulla base dei dati effettivi del 1989, che incorporano un disavanzo primario nazionale superiore al milione pro capite.

Tabella 2. *Residuo fiscale pro capite delle regioni italiane (in lire 1989).*

Piemonte	+ 1.100.000	Marche	- 1.029.000
Valle d'Aosta	- 8.317.000	Lazio	- 1.080.000
Lombardia	+ 2.385.000	Abruzzi	- 3.223.000
Liguria	- 1.818.000	Molise	- 7.034.000
Trentino-Alto Adige	- 4.504.000	Campania	- 3.195.000
Veneto	+ 826.000	Puglia	- 3.173.000
Friuli-Venezia Giulia	- 2.073.000	Basilicata	- 7.458.000
Emilia Romagna	+1.180.000	Calabria	- 5.886.000
Toscana	- 297.000	Sicilia	- 3.571.000
Umbria	- 3.454.000	Sardegna	- 4.458.000
Italia	- 1.187.000		

Fonte: Fondazione Giovanni Agnelli, 1992.

Da questa tabella si vede con ancora maggiore chiarezza che l'intera situazione appare fuori dal controllo dello Stato centrale e che sembra saltato qualsiasi criterio di equità fiscale. È difficile giustificare perché un cittadino italiano residente in Piemonte paghi mediamente 1.100.000 lire al sistema e un altro cittadino italiano, risiedendo in Valle d'Aosta, ne riceva invece 8.317.000. È difficile capire il diverso residuo fiscale pro capite di due regioni, Toscana e Umbria, molto simili per paesaggio, economia e società, guidate dalla stessa maggioranza politica e quindi con ragionevoli similitudini nelle politiche di spesa. Come si è già detto, l'appello a una solidarietà fra regioni non basta a giustificare le palesi iniquità che questi dati evidenziano.

Una lettura più approfondita della tabella 2 consente di confermare l'impressione suggerita dai dati precedenti, ossia che esiste una forte correlazione fra residuo fiscale e popolazione regionale (quindi fra autosufficienza finanziaria e dimensione demografica): al crescere delle dimensioni demografiche regionali crescono le probabilità di raggiungere l'autosufficienza finanziaria.

Le regioni più piccole (Valle d'Aosta, Molise e Basilicata) sono anche quelle che dimostrano il residuo fiscale pro capite più basso (oltre 7 mi-

lioni di differenza fra spese ed entrate). Le spiegazioni sono diverse ma non contrastanti: la non perfetta divisibilità di una quota degli interventi operati localmente da parte dello Stato; l'esistenza di economie di scala nella produzione di alcuni servizi pubblici; un tasso di occupazione alle dipendenze degli enti territoriali più elevato nelle regioni di piccole dimensioni; il fatto che le regioni meridionali (principali destinatarie della manovra redistributiva) sono mediamente più «piccole» delle regioni del Centro-Nord.

Senza dimenticare l'incidenza di altri fattori, si può concludere con sicurezza che la presenza di entità regionali di piccole e piccolissime dimensioni, inadeguatamente dotate sul piano dell'autonomia finanziaria (e nelle quali vi è probabilmente anche un'insufficiente dotazione di risorse umane), costituisce un ostacolo alla riuscita di qualsiasi riforma che preveda un forte decentramento di funzioni alle Regioni.

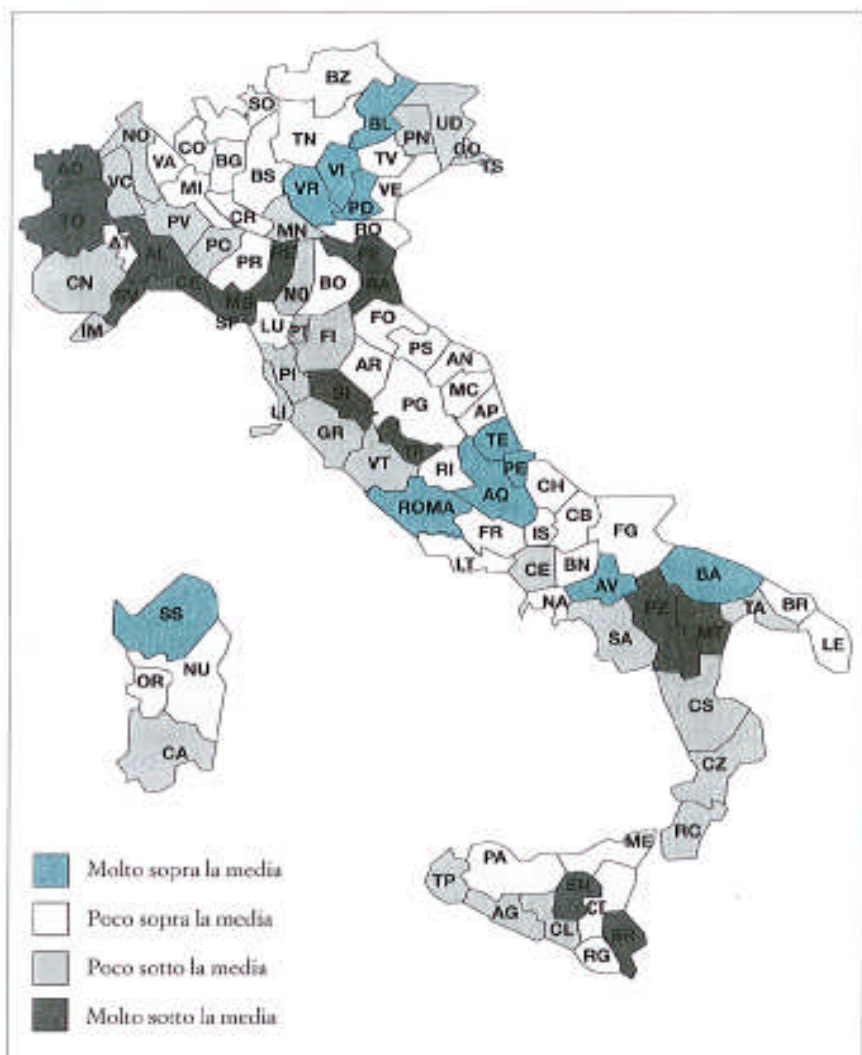
Dimensione territoriale e progetti di sviluppo

Le osservazioni sopra esposte, e le soluzioni che sembrano suggerire, rischierebbero di peccare di eccesso di astrattezza se non affiancate a considerazioni di natura territoriale. Oltretutto a criteri di tendenziale autosufficienza fiscale, infatti, un'ipotesi di nuovo disegno regionale deve potersi ispirare a una geografia dello sviluppo italiano capace di individuare potenzialità e dinamiche del territorio. È importante che la «nuova Regione» sia un contenitore amministrativo quanto più possibile adeguato a sostenere i sentieri di sviluppo dell'economia e della società regionali, o a fronteggiarne le emergenze.

Non esistono naturalmente ricette facili o scontate, non fosse altro perché il problema che ci poniamo muta con il mutare della scala di riferimento dei fenomeni. Tuttavia possiamo condurre alcune riflessioni che, con un buon grado di plausibilità, ci portano a identificare sul territorio italiano taluni «aggregati territoriali», la cui portata eccede gli ambiti delle attuali regioni, e ci induce quindi a immaginarne un ridisegno.

Alcuni indicatori di base ci permettono, per quanto suggestivamente, di cogliere alcune tendenze recenti. Se osserviamo una carta del paese su cui siano evidenziati i diversi andamenti provinciali del valore aggiunto complessivo negli anni ottanta (si veda la fig. 2), ad esempio, notiamo una cospicua differenziazione nei comportamenti delle varie province. Aree «ricche» e aree «deprese», non sono caratterizzate da risultati omogenei: e non soltanto perché aree deboli possono mostrare un certo dinamismo, mentre alcune aree ricche segnano vistosamente il passo, ma an-

Figura 2. Tasso di crescita del valore aggiunto provinciale negli anni ottanta.



Fonte: Fondazione Giancarlo Agnelli, 1992.

che perché troviamo all'interno dei due gruppi – i «forti» e i «deboli» – chi cresce e chi rallenta.

Certe macroclassificazioni risultano in questa prospettiva alquanto insoddisfacenti. La Padania, che pure continua a rappresentare uno dei complessi regionali più interdipendenti del paese, presenta un notevole pluralismo di situazioni, articolandosi da Ovest a Est in diversi sistemi economici e territoriali, ciascuno con i propri sentieri di sviluppo, ciascuno con le proprie forze e con le proprie debolezze. E, come si commenta nelle nostre ricerche, «un sistema di sistemi»: a un occidentale padano, dove Piemonte e Liguria stanno sperimentando la stanchezza e il rallentamento del sistema industriale (sebbene il Piemonte resti la principale regione esportatrice italiana), fa riscontro un cuore padano dinamico, che dai consolidati risultati della Lombardia si apre oggi sulla vivacità del modello veneto di «crescita diffusa», che interessa anche il Trentino e si giova delle risorse del tradizionale pluralismo urbano della regione. Più eterogenee sono, al confine meridionale padano, le dinamiche economiche delle province emiliane e romagnole.

Se dunque i numerosi vincoli di interdipendenza impongono più intense collaborazioni interregionali, la presenza in Padania di sindromi così marcatamente differenti pone urgentemente il problema di quali istituzioni siano davvero adeguate al governo padano, senza peraltro costituire un argomento a favore di un'unica, grande macroregione.

Il Mezzogiorno scompare in quanto complesso territoriale omogeneo: la grande spinta delle province adriatiche, specie abruzzesi, si incorpora in un continuum che travalica i confini del Sud tradizionale e risale da Lecce alla Romagna. Anche alcune province interne della Campania mostrano un'evoluzione positiva. Al contrario, è la parte più meridionale dell'Italia continentale che invece sembra consegnata alla stagnazione. A loro volta le isole presentano un comportamento provinciale composito.

Nelle regioni centrali mostra una buona tenuta il modello adriatico di sviluppo diffuso fondato sulle imprese piccole e medie, ma ad esso si giustappone un rallentamento della dinamicità toscana. In generale, e anche i dati sugli andamenti degli addetti nell'industria lo confermano, risulta esaltata una macrostruttura territoriale che si sovrappone e forza la tradizionale bipartizione Nord-Sud verso un quadro dinamico longitudinale: una simmetria appenninica (ma che in realtà già taglia la Padania) sembra tendenzialmente distinguere il territorio nazionale in un versante tirrenico e uno adriatico. Il primo, culla dello sviluppo, sembra afflitto da stanchezza e bisognoso di nuovi modelli; il secondo appare abile nello sfruttare le diverse versioni dello «sviluppo diffuso». Roma e l'area romana dispiegano un'ampia propensione alla crescita, che riguarda an-

che alcune province laziali, come Latina e Frosinone. Queste ultime, estendendo la loro influenza verso Sud, possono in prospettiva svolgere un importante ruolo di traino, coinvolgendo nei processi di sviluppo le vicine province campane. Gli stessi dati dell'urbanizzazione mostrano che il rafforzamento dell'asse Roma-Napoli è oggi più di un'ipotesi. In sintesi, si può osservare che una descrizione delle logiche dello sviluppo e del dinamismo economico a base locale non è più facilmente sovrapponibile agli ambiti regionali né a quelli circoscrizionali.

Un altro elemento fondamentale della conformazione del territorio (e certo non irrilevante per le chance di sviluppo) è la distribuzione del fenomeno urbano. Anche la nebulosa urbana presenta in Italia continuità e troncamenti che non necessariamente sono coerenti con il quadro amministrativo regionale attuale: basti pensare al fitto reticolo padano e alle continuità adriatiche. Ma altrettanto significativo è il ruolo di servizio espresso dall'armatura urbana, specie nei suoi nodi metropolitani: quell'insieme di funzioni centrali che le città svolgono a favore del territorio su cui si esprime il loro effetto di dominanza. I raggi di tale dominanza mutano ovviamente con il variare delle funzioni considerate: se noi appuntiamo l'attenzione sulle funzioni di livello medio-alto (non quelle di rango superiore, in cui l'intero territorio nazionale sarebbe dominato dai poli romano e milanese, se non dalle *global cities* europee o mondiali), troviamo in Italia un certo numero di capitali *lato sensu* regionali, caratterizzate da vasti bacini d'utenza, spesso sovragionali. Le scienze territoriali ci insegnano oggi che possono esistere modelli di sviluppo che prescindono dal ruolo di una metropoli polarizzante – le reti di città, come nel caso veneto o abruzzese – ma ci mettono anche in guardia dall'immaginare tali formazioni come non bisognose di un aggancio a un'area metropolitana forte. Si pone quindi il problema di garantire ai vari territori una sufficiente fruizione dell'«effetto metropolitano» e alle grandi città un adeguato «spazio di influenza». Da questo punto di vista, l'armatura urbana italiana non pone i problemi di riequilibrio che hanno interessato altri paesi europei, anzi, la pluralità storica delle grandi città potrebbe essere valorizzata, e al tempo stesso costituire una risorsa, di una processo di regionalizzazione forte che inglobasse un allargamento di certi confini regionali e la riduzione del numero delle regioni.

D'altra parte, i confini regionali sono destinati comunque ad essere travalicati sulla base delle «nuove condizioni territoriali» poste da forme innovative di infrastrutturazione. È verosimile aspettarsi che effetti di ristrutturazione territoriale quali quelli, ad esempio, indotti in Francia dall'alta velocità ferroviaria – e ancor più in Europa – si faranno sentire an-

che rispetto alla territorialità italiana: la deformazione e la compressione virtuale dello spazio dovuta ai tempi accorciati di percorrenza porrà la questione di inventare o reinterpretare i rapporti tra aree metropolitane improvvisamente molto più vicine (è il caso di Milano e Torino, ad esempio, ma anche Firenze e Bologna e Roma e Napoli). D'altra parte, anche al di là dell'alta velocità ferroviaria, possono porsi problemi e occasioni di cooperazione intermetropolitana capaci di rilanciare prospettive di sviluppo. Pensiamo alla questione delle aree interne meridionali e dell'asse Napoli-Bari, o dell'ipotesi interessante di un «progetto» territoriale che legasse le città dello stretto – Reggio Calabria e Messina. Queste brevi osservazioni a volo d'uccello sulle tematiche territoriali ci permettono di formulare alcune conclusioni.

In primo luogo, è sorprendente che, in un momento in cui ogni assetto istituzionale appare essere in discussione, nessuno abbia ancora posto con forza l'esigenza di ridisegnare i profili regionali in concomitanza di una riforma delle competenze di governo dell'Ente regione. Le nostre ricerche, mentre sottolineano che non vi sono serie obiezioni di carattere territoriale al ridisegno regionale, insieme suggeriscono molte valide ragioni per procedere in questa direzione.

L'ipotesi di un ridisegno regionale non comporta peraltro in alcun modo un'opposizione alla logica che individua nelle esperienze di microsviluppo di bacino l'elemento propulsore del recente sviluppo in alcune aree del paese: significa invece dare a queste esperienze una prospettiva e l'opportuno respiro. Non significa nemmeno dimenticare l'esistenza di problemi destinati comunque a travalicare i confini regionali: sono quelli che rimarranno affidati a una gestione nazionale o, meglio, alla capacità cooperativa delle nuove regioni.

Infine, dal complesso delle nostre ricerche emergono alcune indicazioni di fondo per quanto riguarda l'individuazione di nuovi comparti territoriali. Risulta confermata la molteplicità delle formazioni territoriali nel nostro paese: quasi nulla porta oggi a dare a credito alla vecchia – e probabilmente sempre storicamente inadeguata – ripartizione circoscrizionale Nord, Centro e Sud come capace di descrivere bacini omogenei. Tale ripartizione mostra i suoi limiti di fronte a un'accurata analisi territoriale, rispetto sia ai modelli di sviluppo sia ai caratteri delle formazioni sociali. Questo non implica consegnare l'organizzazione del territorio a una frammentarietà incontrollata. Un processo di regionalizzazione che non trascuri il basilare rapporto tra funzioni e ampiezza territoriale, deve puntare a salvaguardare la specificità, superando al tempo stesso l'artificiosità di separazioni ormai superate o controproducenti. La plausibilità di ipotesi tirreniche e adriatiche, l'individuazione di una pluralità di

sindromi nell'area padana, le connessioni adriatiche, sono indicazioni utili ai fini di un ridisegno, a cui si aggiunge come criterio praticabile, e utile in parecchi casi, la soppressione delle unità regionali di minore taglia.

Per un nuovo disegno dei profili regionali

Un'applicazione dei due criteri di razionalità economica (autonomia finanziaria e progetti di sviluppo) che ci hanno guidato in questa riflessione consente alcuni esercizi di ridisegno dei profili regionali italiani.

La figura 3a illustra un'ipotesi di Italia suddivisa in dodici regioni. I criteri che hanno ispirato tale ripartizione sono stati, da un lato, l'esigenza di ridurre l'area della non autosufficienza finanziaria; dall'altro, la necessità di eliminare le realtà regionali di più minute dimensioni in una prospettiva di potenziamento delle funzioni ad esse assegnate. Il nuovo disegno regionale deriva dall'accorpamento delle attuali regioni; non sono mai state scorporate province così da rispettare gli attuali perimetri regionali; come si dirà, un ragionamento territoriale farebbe invece prendere in considerazione anche alcuni scorpori provinciali con la finalità di adeguarsi a forme di gravitazione ormai consolidate.

Nella riduzione delle regioni da venti a dodici scompaiono le otto regioni di taglia inferiore al milione e mezzo di abitanti (Marche, Abruzzi, Friuli, Trentino, Umbria, Basilicata, Molise, Valle d'Aosta, in ordine decrescente di grandezza), e la Liguria, che sta al di sopra di questo livello ma presenta gravi problemi. Che cosa ne deriverebbe dal punto di vista della finanza pubblica?

Abbiamo provato a elaborare un'ipotesi in merito. Sul versante delle entrate si sono ripresi i valori derivanti dall'applicazione dell'ipotesi di azzeramento del disavanzo primario, sommando i valori delle entrate laddove si verifica un accorpamento regionale; di conseguenza non muta il valore nazionale delle entrate nel passaggio da venti a dodici regioni. Sul versante della spesa, non sono stati modificati gli importi relativi alle regioni che non vengono toccate dalla revisione dei confini; per contro, per le entità derivanti dall'accorpamento di due o tre regioni si è cercato di misurare l'entità dei benefici (risparmi di spesa) derivanti dall'estensione degli effetti di economie di scala. Si è quindi assegnato a tutti gli abitanti della nuova entità regionale un livello di spesa pro capite corrispondente al valore registrato dalla regione più efficiente: in tutti i casi si tratta della regione demograficamente più grande. Ad esempio la regione nord-occidentale, costituita da Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria, sarà caratterizzata da un livello medio di spesa pro capite pari al valore regi-

Figura 3a. Prima ipotesi di Italia in dodici regioni (con tassi di copertura finanziaria).

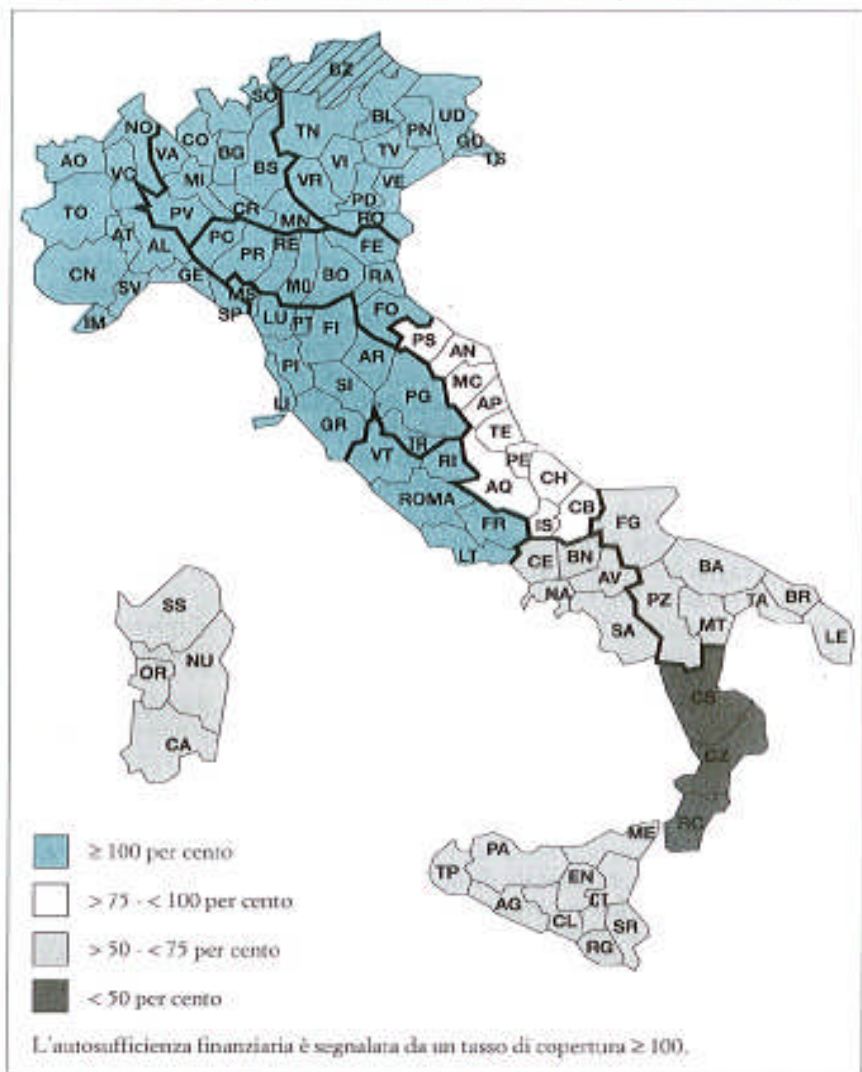


Figura 3b. Seconda ipotesi di Italia in dodici regioni: combinazione fra criteri fiscali e territoriali.



Fonte: Fondazione Giovanni Agnelli, 1992.

Nelle figure 3a e 3b vengono presentate due ipotesi diverse di ridisegno dei confini regionali. Mentre nella figura 3a le nuove regioni nascono dall'unione delle attuali regioni, nella figura 3b si sono fatti alcuni esempi di possibili accorpamenti di singole province alle nuove regioni, accorpamenti suggeriti dalle prospettive di sviluppo di ciascun territorio e dalle tendenze di gravitazione di un territorio sull'altro. Scegliere di procedere alla formazione di nuove regioni, seguendo l'una piuttosto che l'altra ipotesi, sarà una decisione di grande rilevanza politica, per la quale i criteri economici non saranno sufficienti.

strato dal Piemonte; ciò probabilmente non significa che gli abitanti di Valle d'Aosta e Liguria riceveranno servizi di standard più basso rispetto al recente passato, bensì che i costi di produzione di tale pacchetto dovrebbero allinearsi al livello piemontese per l'attivazione degli effetti di scala previsti. I risparmi di spesa così ottenuti corrispondono a circa 22.000 miliardi (lire 1989), ossia una crescita del tasso di copertura a livello nazionale di circa 7 punti. Come si può constatare dalla tabella seguente, la nuova ripartizione regionale consente il riassorbimento di aree finanziariamente non autosufficienti. Marche-Abruzzi-Molise sfiorano l'autonomia finanziaria e la Basilicata trae grande beneficio dall'accorpamento con la Puglia. Resta il problema molto grave di una regione piccola ed economicamente isolata come la Calabria, per la quale occorre certamente un futuro approfondimento.

Si noti che il quadro delineato dall'accorpamento in dodici regioni qui presentato non comporta un inasprimento della pressione fiscale né, come abbiamo già segnalato, nuove dilatazioni della spesa pubblica.

Tabella 3. *Tassi di copertura finanziaria delle dodici regioni.*

1) Piemonte, Valle D'Aosta, Liguria	149,1
2) Lombardia	183,1
3) Triveneto	146,7
4) Emilia Romagna	146,5
5) Toscana, Umbria	112,5
6) Marche, Abruzzi, Molise	90,6
7) Lazio	101,7
8) Puglia, Basilicata	65,7
9) Campania	65,6
10) Calabria	40,8
11) Sicilia	61,9
12) Sardegna	57,8
Italia	106,8

Fonte: Fondazione Giovanni Agnelli, 1992.

Un'altra ipotesi (si veda la fig. 3b) prevede un'Italia ancora divisa in dodici regioni ma con alcune differenze rispetto alla prima, che discendono da considerazioni, da un lato, sulle prospettive dell'economia reale nei diversi territori e, dall'altro, sulle tendenze di gravitazione di un territorio sull'altro in relazione al reticolo urbano e al sistema delle infrastrutture di comunicazione. Questa seconda ipotesi prevede un accor-

pamento di Perugia alla Toscana e di Terni al Lazio, per quanto attiene all'attuale Umbria, di Potenza alla Campania e di Matera alla Puglia, per quanto attiene alla Basilicata. Sarebbe stato possibile fare di più e immaginare nuovi ritagli regionali. In questo caso però il discorso si sarebbe concentrato sulle variabili geometrie del ridisegno, magari perdendo di vista i criteri che lo devono informare. Ma è sui criteri, naturalmente, e non sulle dodici regioni, che si vuole sollevare attenzione e dibattito.

Due ulteriori osservazioni confermano che la volontà della Fondazione Agnelli è di insistere molto sulla validità dei criteri di razionalità economica, attraverso i quali procedere a un nuovo ritaglio regionale, e meno sulla specifica ipotesi di accorpamento, che pure si è ritenuto di presentare come possibile traduzione operativa dei criteri e insieme come base per una discussione più approfondita sui molti temi, e anche sugli interrogativi, che essa intenzionalmente solleva.

Prima osservazione: i nostri criteri, comunque li si interpreti a livello operativo, pongono certamente il problema delle Regioni a statuto speciale. La specialità è nata nel 1948 con modalità che corrispondevano a particolari necessità. Fatte salve quelle situazioni regolate da trattati internazionali, è bene oggi ridiscutere come vada inteso il concetto di specialità, nella convinzione tuttavia che la tutela delle specialità culturali non può più reggersi su «speciali» trattamenti finanziari e fiscali, che determinino situazioni di squilibrio così accentuato come quella che esiste, ad esempio, nei residui fiscali di Piemonte e Valle d'Aosta.

Seconda osservazione: siamo consapevoli che criteri di razionalità economica possano suggerire ridisegni che non necessariamente trovano risonanza nell'identità storica di alcune attuali regioni. La Liguria, ad esempio, è regione di grande storia, tradizione e immagine. Ci rendiamo conto che la proposta di fare una nuova regione, che comprenda, insieme alla Liguria, il Piemonte e la Valle d'Aosta, incontri resistenze. Ciò non cancella tuttavia i problemi: oggi la Liguria è una regione in grave crisi economica e demografica. I suoi cittadini devono pertanto interrogarsi su come far fronte a queste difficoltà: tutte le ipotesi, che non comportino il mantenimento dell'attuale dipendenza finanziaria, sono degne di essere discusse. Si è fatto il caso della Liguria: altri potevano essere fatti.

Una nuova Italia articolata in mesoregioni, che potrebbero essere beninteso significativamente diverse da quelle descritte, ci sembra dunque un organismo statale più adatto ad affrontare le competizioni di fine secolo. Non ci illudiamo che un solo livello istituzionale possa risolvere tutti i problemi di governo dell'economia locale e del territorio. Accanto alla scala regionale dobbiamo evidentemente riarticolare, come si è accennato, non solo i compiti e le strutture dello Stato centrale, ma anche una

maglia di governi locali che includerà, in ruoli essenziali, aree metropolitane, città ed enti intermedi.

Dobbiamo altresì stare attenti a non perdere di vista le logiche di grande bacino. Abbiamo già sottolineato come per la Padania esiste un nastro di problemi, di carattere idrografico e ambientale o attinenti alle reti di comunicazione e di trasporto, che richiedono un livello di competenza sovraregionale, che come si indicava avrebbe potuto avere al suo centro accordi di cooperazione stabile tra regioni, eventualmente in forma di agenzie. Questo ragionamento vale a maggior ragione per il Mezzogiorno, dove la logica che aveva a suo tempo suggerito la scala geografica dell'intervento straordinario è venuta meno, ma dove resiste una serie di problematiche, attinenti ad esempio alla vecchia e irrisolta questione idrica, ma anche alle nuove reti e agli assi di sviluppo emergenti, che richiedono una visione sovraregionale del problema, più estesa anche delle mesoregioni che abbiamo proposto. Se tale logica deve evitare di ricadere nelle secche del centralismo, dovrà comunque restare coerente con la riformulazione istituzionale che mette la Regione al suo centro.

La capitale reticolare

Dal quadro fin qui tracciato esce confermata anche l'ipotesi, che abbiamo definito in un recente passato e discusso in un convegno², della capitale reticolare, ovvero dell'opportunità di trasferire alcune funzioni nazionali da Roma ad altre città italiane.

Quel nostro ragionamento nasceva da almeno quattro ordini di considerazioni. Nasceva, in primo luogo, da esigenze di efficienza politica e insieme di senso dell'unità nazionale. Lo stato centrale nel suo volto più alto e solenne può e deve essere presente ovunque, forse anche e soprattutto in uno stato che si avvia a forme di forte decentramento, in quanto richiamo simbolico all'unità, in quanto garanzia contro l'autoreferenzialità territoriale del ceto politico, in quanto garanzia effettiva del coinvolgimento dei gangli urbani di tutto il paese nei compiti nazionali. Vi erano, inoltre, ragioni di efficienza economica della funzione pubblica (avvicinare luoghi dei problemi o dei saperi e luoghi delle decisioni): anche in presenza di un assetto fortemente regionalizzato il territorio non si presenta come assolutamente neutro rispetto alle funzioni di levatura nazio-

² Si vedano gli altri scritti dell'autore nella prima parte del presente volume e il volume M. Pacini, K. R. Kunzmann, J. N. Marshall *et al.* *La capitale reticolare. Il decentramento delle funzioni nazionali: un'esperienza europea e una proposta per l'Italia*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.

nale. Esistono infatti specializzazioni o aspetti ambientali che rendono un ente *nazionale* sito in una certa città più capace di svolgere funzioni *nazionali* di quanto accadrebbe se esso fosse posto in altra città, quand'anche questa fosse la capitale legale.

Ma il nostro ragionamento comprendeva anche questioni di politica urbana su scala nazionale: una certa reticolarità delle funzioni capitali è un modo efficace per gestire politiche nazionali di sviluppo, riequilibrio, infrastrutturazione, che anche in un disegno neoregionalista non sfuggono alla competenza centrale. In altre parole, la presenza di funzioni di terziario nobile, come quelle della pubblica amministrazione, possono contribuire alla crescita economica e civile di alcune città italiane, impegnate nei prossimi anni a rafforzare ruolo e immagine in una prospettiva europea. Infine, la delocalizzazione delle funzioni nazionali dalla capitale può servire all'importante obiettivo di decongestionare Roma. Si può notare, per inciso, come anche in stati federali o confederali il concetto della reticolarità sia applicato. È il caso evidente della Germania.

Alla luce di queste considerazioni sembra che il criterio del decentramento della funzione capitale possa continuare a restare sullo sfondo del ragionamento. Se non altro, come «principio di metodo» da tenere presente (anche in forma di principio costituzionale, se del caso) per quanto riguarda non solo l'allocazione delle funzioni nazionali, ma anche di quelle europee e regionali³.

Nel solco della tradizione risorgimentale

Le tesi che abbiamo presentato potranno lasciare sconcertati. Abbiamo voluto mettere sul tavolo un ragionamento complesso, in quanto solo il coraggio dell'innovazione ci sembra adeguato al momento che il nostro paese sta vivendo. Non è la prima volta che ciò accade, e proprio chi sia fedele a una lettura unitaria della storia nazionale e dunque senta la necessità di dare un radicamento storico a proposte di cambiamento ha il dovere di ricordarlo. L'aspirazione ad avere uno Stato centrato sull'auto-governo e sulla valorizzazione di autonomie e poteri locali non appartiene infatti soltanto a una tradizione minoritaria del pensiero risorgimentale, quale quella espressa da Carlo Cattaneo. Al contrario, è presente, pur nelle differenze, proprio nel cuore della tradizione risorgimentale vincente, nel pensiero politico del Conte di Cavour, di Farini e di Minghetti.

³ Si veda a questo proposito nel presente volume il capitolo «La delocalizzazione delle funzioni nazionali: l'esperienza europea e una proposta per l'Italia» (pp. 99-104).

Proprio Cavour era riuscito a intravedere l'importanza di un disegno regionalista: nell'aprile del 1860, il conte aveva dichiarato in Senato di volere riforme che realizzassero una maggiore libertà di azione dei territori e delle forze sociali, riforme nel segno del decentramento o, come egli si esprimeva, della «scentralizzazione». Persino quando il precipitare della situazione lo aveva messo di fronte al problema del Mezzogiorno, Cavour continuava a ritenere dannoso un eccesso di accentramento e a sostenere la superiorità del sistema delle regioni⁴. Proprio pensando a quanto accadde nel 1860, nel momento in cui fu costituito lo Stato italiano, scopriamo che esiste in fondo una grande somiglianza fra i problemi di allora e quelli di oggi. Allora la scelta fu quella dello stato centralista, secondo il disegno di Ricasoli, perché improvvisamente si preferì evitare che alcune regioni, quelle meridionali, con una più ampia autonomia diventassero eccessivamente deboli per mancanza di una classe dirigente locale e per motivi di ordine pubblico. A distanza di centotrent'anni, queste preoccupazioni non sono state ancora superate.

Oggi tuttavia la scelta dello stato centralista non è più una scelta quasi obbligata e non è più una scelta consigliata. Come abbiamo visto, oggi la situazione internazionale ed europea, soprattutto a livello economico, suggerisce di dare più forza alle regioni. E le regioni potranno avere più forza soltanto attraverso una maggiore autonomia, che significa capacità di autogovernarsi e autosostenersi. Di conseguenza, il dibattito sulla riforma della «forma dello Stato» dovrà necessariamente ripensare anche il disegno delle diverse regioni italiane, che, così come sono, al Nord come al Sud, non tutte sembrano strutturalmente in grado di raggiungere o avvicinare simili ambiziosi obiettivi. Questa linea di ragionamento non è in contraddizione con la necessità di rafforzare la presenza dello Stato, soprattutto nel campo dell'ordine pubblica, nelle aree del paese più a rischio. Al contrario, che lo Stato sia più convincente garante dell'ordine pubblico laddove prospera la criminalità organizzata è una condizione necessaria per ridare slancio alla società e all'economia di quelle regioni.

Il nostro augurio è che le forze politiche sappiano dunque, dopo tante occasioni perdute, cogliere questa nuova che si presenta e dare forma, sostanza e strumenti operativi a una riforma dello Stato in senso autenticamente regionalista, così come già l'auspicava Cavour nel 1860. Da una simile riforma, l'identità nazionale non potrà, ne siamo convinti, che uscire rafforzata.

⁴ Si vedano, ad esempio, la lettera ad Amari di S. Adriano del 2 settembre 1860 e quella inviata a Napoli a un preoccupatissimo Costantino Nigra il 4 marzo 1861.

Mezzogiorno: uscire dalla minorità*

La nuova cultura del Mezzogiorno

Quando abbiamo avviato il gruppo di riflessione sulle questioni del Mezzogiorno avevamo già chiara la prospettiva di trovarci di fronte a dinamiche, esterne e interne al sistema italiano, che inducevano a ritenere prossima alla consunzione tutta una serie di letture delle realtà meridionali, e tutta una serie di politiche di intervento che da queste letture traevano ispirazione e conforto. Alla «cosa» Mezzogiorno si era sovrapposta tutta una stratificazione di parole e concetti, la cultura del meridionalismo tradizionale, che ne avevano reso stereotipata la rappresentazione. È evidente che alle origini del meridionalismo stanno spesso le espressioni di momenti alti della nostra cultura civile, ma gli usi strumentali di questo apparato culturale, messo al servizio di non sempre limpide retoriche politiche, sono anch'essi evidenti.

La nuova cultura del e sul Mezzogiorno aveva già cominciato a scalfire con le sue critiche questo paradigma: riconoscendo le grandi differenziazioni interne al Sud, sottolineando l'impossibilità di coglierne i veri tratti se lo si avviluppava tutto sotto la cappa del sottosviluppo, richiamando con forza le categorie della storia, del conflitto, dello sviluppo dove l'immagine ricevuta sottolineava un'eterna e astorica arretratezza. Un Sud assolutamente unitario, intangibile nei sacri confini dettati da scelte politiche vecchie di decenni; uniformemente bisognoso di intervento straordinario per un tempo indefinito e presumibilmente eterno; incapace di trovare in sé risorse e ragioni di sviluppo, e quindi da sottoporre alla tutela dello Stato centrale; inadatto a misurarsi con il mercato e quindi bisognoso di protezioni di ogni genere; popolato da élite deboli o sleali e quindi incapace di autogoverno: questo Sud, se mai era esistito, o meglio questa lettura del Sud, era venuta meno nel corso degli ulti-

* Testo dell'«Introduzione» del curatore alla seconda giornata del convegno «Nuovo Mezzogiorno e riforma dello Stato», Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 3-4 dicembre 1992.

mi anni innanzitutto grazie ai nuovi contributi conoscitivi che venivano da molte parti della cultura meridionale.

Di qui nasceva la nostra ipotesi di favorire un maggiore approfondimento e una più vasta circolazione delle visioni che nascevano sul versante intellettuale. Per un'istituzione culturale, considerare il Sud come problema nazionale, come vuole uno dei precetti nobili del meridionalismo classico, significa innanzitutto studiarlo in ottiche di pari dignità intellettuale. Quando si concepì, due anni or sono, un programma della Fondazione Giovanni Agnelli dedicato alla nuova geografia economico-sociale dell'Italia e alle questioni che il governo dei processi economico-territoriali poneva alle istituzioni, proprio il Mezzogiorno e la Padania, due creature diventate ancora una volta oggetto di passioni politiche contrastanti, erano stati scelti come oggetti privilegiati della nostra riflessione critica¹, e messi sotto uno sguardo che volevamo il più possibile distaccato e oggettivo. Alla revisione del meridionalismo ci sembrava dunque doversi arrivare innanzitutto attraverso i percorsi della conoscenza e della riflessione. Ma nel frattempo sono stati i fatti, dalla crisi fiscale dello Stato italiano all'ingresso delle nuove democrazie dell'est sui territori della competizione economica, a metter drasticamente in crisi vasti tratti del tradizionale edificio meridionalistico.

Quali sono le ragioni per cui riteniamo irreversibile l'uscita del Mezzogiorno da una fase culturale e politica che ne sottolineava l'omogeneità, e quindi l'alterità, rispetto all'Italia sviluppata? Perché riteniamo che sia un dovere, o almeno un'opportunità, per la cultura e la politica italiana prendere sul serio quella che riteniamo sia un'uscita dalla minorità? Scale di lettura diverse permettono di mettere a fuoco le ragioni dell'insostenibilità delle letture tradizionali e delle politiche assistenzialistiche per il Mezzogiorno che ne sono spesso derivate, certo stravolgendo alcune delle interpretazioni più nobili delle origini.

La dimensione europea, innanzitutto. Europa significa sia il concreto referente delle istituzioni comunitarie, sia la necessità di ragionare su di una scala diversa per la concezione e l'attuazione di politiche. Sul primo versante, notiamo che l'attuarsi del mercato unico e delle sue logiche comporta la messa in gioco di politiche che sono spesso state parte dell'intervento tradizionale nel Mezzogiorno. La parabola del Lazio meridionale e dell'Abruzzo ci mostra anche il caso di una decisione europea che ha sancito una realtà evidente, e cioè la natura pienamente sviluppata di tali territori, che su scala nazionale non si era trovato il coraggio di af-

¹ Si vedano nel presente volume le indicazioni bibliografiche alla nota 3 del capitolo «Nuove Regioni, sfide internazionali e riforma dello Stato» (pp. 121-131)

frontare. Soprattutto, tale decisione ha intaccato il principio di «unità» del Mezzogiorno. Inoltre, gli interventi di sostegno allo sviluppo delle istituzioni europee saranno crescentemente indirizzati verso aree molto specifiche, per obiettivi limitati, e saranno gestite essenzialmente attraverso i governi regionali: il che induce mutamenti non secondari nel quadro tradizionale. Su di un altro piano va notata la voce in capitolo delle altre aree depresse della Cee (relativamente più depresse della media del Mezzogiorno), ma soprattutto va tenuta presente la prospettiva di allargamento o associazione della comunità alle nazioni europee orientali, e in ogni caso la loro comparsa come soggetti competitivi. Tutto ciò determina un riposizionamento relativo del Mezzogiorno, che in una prospettiva ancor più lontana non può prescindere da ciò che accade alla frontiera meridionale della Cee, ossia della consapevolezza che anche il Maghreb bussava alla porta come concorrente più lontano.

La dimensione nazionale manda impulsi altrettanto significativi nella direzione del mutamento. I pericolanti equilibri macroeconomici del paese permetteranno una disponibilità di risorse sempre più ristretta. Per uscire da una spirale di impoverimento c'è la necessità di un incremento della produttività nazionale e di un recupero delle sacche di bassa produttività rimaste, recupero che può avvenire soprattutto nel Mezzogiorno (questo a livello di subsistema economico, non necessariamente nel comparto industriale dove la produttività non è a livelli significativamente diversi da quelli dell'Italia settentrionale).

Sul piano nazionale si avvertono in special modo i problemi di consenso politico alla continuazione di un regime territoriale redistributivo come quello odierno. A partire dalle elezioni dell'aprile 1992, l'Italia del Nord ha mandato segnali di una protesta fiscale che non possono essere semplicemente ignorati. Ma, più seriamente, hanno anche messo in moto un processo di riforma dello Stato e del sistema politico che non potrà non mutare profondamente i referenti istituzionali e partitici delle politiche per il Sud.

La dimensione locale mette in campo due fattori, relativamente indipendenti. Innanzitutto, laddove si sono prodotte esperienze di dinamismo economico, questo sembra essere più legato a un fortunato innesco di processi di crescita su prerequisiti socio-ambientali locali, che non all'intervento di sviluppo tradizionale; questo non a negare l'importanza della politica economica (specie della politica dei fattori) – ché anzi è questa spesso una componente cruciale – anche nelle politiche locali il cui modello virtuoso deve essere esteso. Sull'altro lato, vanno messi in conto gli effetti degenerativi che la spesa pubblica sembra aver prodotto agendo come combustibile e catalizzatore di altri processi socioculturali e po-

litici. L'assistenzialismo allargato sembra in vari contesti diventato una forma di riproduzione sociale eretta a sistema, con il contorno inevitabile della mediazione politica, e non senza rapporti con l'esplosione della criminalità organizzata. La stessa scala locale quindi propone un'istanza di cambiamento dei meccanismi dell'azione statale indirizzati a una gestione più «fine» delle risorse; una responsabilizzazione crescente rispetto al reperimento e all'impiego delle stesse; una conseguente necessità di maggiore trasparenza e leggibilità dell'azione dello Stato, e di coinvolgimento più diretto e più responsabile dei soggetti locali nella formulazione e nell'implementazione delle politiche.

Il pluralismo meridionale

Esiste però anche un altro insieme di nodi che deve essere esplorato seriamente: l'emergere cioè di nuove logiche strutturanti dello spazio geografico, capaci, per il loro dinamismo, di riconnettere in nuovo modo i territori meridionali, ma non solo meridionali. Parliamo dell'emergere di assi di sviluppo territoriale, suscettibili di saldare microsistemi locali in direttrici più ampie, che richiedono qualche forma di sforzo progettuale e di supporto, specie infrastrutturale. Queste logiche spesso travalicano o trascendono le innervature «storiche» dell'organizzazione territoriale meridionale o, confermandole, ne impongono una nuova interpretazione. Si pensi all'evidenziarsi di un plesso campano-laziale e al rapporto, da pensarsi in termini funzionali e non più di attrito o depotenziamento, delle aree metropolitane di Roma e Napoli; o al consolidarsi della dorsale adriatica; o ancora alle possibilità di itinerari trasversali ispirati alla antica direttrice Egnatia, tra Napoli e Bari, oggi rafforzata dall'emergere di poli intermedi come quello di Melfi.

A ciò, e in questo caso si tratta di un problema più che di un segnale, si somma la necessità di pensare un progetto di respiro territoriale allargato volto a recuperare alla crescita economica e civile aree consegnate altrimenti all'avvitamento soffocante e dipendente del localismo assistito: non è con nuove province che si emancipa la Calabria.

Rispetto a questo pacchetto di vincoli, esogeni ed endogeni, ma anche di opportunità, si pone il problema di come delineare un progetto per il Mezzogiorno, o meglio diversi progetti per i vari territori del mosaico meridionale, in questa fine secolo. È a questo punto che devono necessariamente essere incrociati con la tematica del Mezzogiorno i discorsi sulla riforma dell'intervento straordinario e della riforma istituzionale (in specie il versante neoregionalista o quasi-federale).

Ma stanti le premesse di cui sopra, è la stessa questione nazionale della riforma regionalistica che trova nella questione meridionale la sua forma problematica più evidente. Forse è oggi questa l'accezione in cui va letta l'asserzione tradizionale della «nazionalità della questione meridionale».

In questo senso pensiamo sia doveroso associare riforma dello Stato e nuova maturazione delle regioni del Sud. La questione meridionale, depurata dei suoi residui mitici, emerge oggi come questione innanzitutto istituzionale – di nuove istituzioni adeguate allo sviluppo e compatibili con i quadri nazionali e internazionali, capaci di portare più responsabilità e più autosufficienza nel sistema e quindi, come è necessario ovunque nel paese, più pulizia e più trasparenza nei rapporti tra società e sistema politico. D'altronde, il problema principale che pare porsi alla riforma istituzionale, sul terreno del regionalismo come su quello delle leggi elettorali, e per uscire dalla dimensione istituzionale anche sul versante delle privatizzazioni, della riforma del pubblico impiego e così via, è il problema della compatibilità tra le istanze di riforma e la realtà del Mezzogiorno. Lo ripetiamo: la questione meridionale correttamente intesa è ormai innanzitutto una questione istituzionale, di riforma dello Stato; ma la riforma dello Stato incontra come più grosso nodo problematico la questione meridionale. Tuttavia una nuova visione del Mezzogiorno, sufficientemente coraggiosa e innovativa, può diventare un'ispirazione strategica niente affatto secondaria per un disegno di riforma dello Stato, anch'esso audace e innovativo.

Il discorso è evidentemente molto complesso, ma le ispirazioni da cui non si può prescindere appaiono, almeno, chiare:

– il Mezzogiorno è un pezzo (differenziato al suo interno) dell'Europa, pienamente radicato nel primo mondo, e non solo per le sue gloriose tradizioni, ma soprattutto per il suo presente e il suo futuro. La sua «specialità» svanisce di fronte alle forti differenziazioni che lo sviluppo ha indotto al suo interno, e ancor più di fronte alla necessità di vederlo inserito in un quadro globale segnato, questo sì, da drammatiche «specialità» di tante parti del pianeta, e della stessa Europa. Dovremmo probabilmente abituarci a non usare più il concetto di Mezzogiorno in quanto ormai troppo incrostato di significati superflui. Ma in quanto sia utile utilizzarlo, esso sembra rappresentare un insieme di territori europei afflitto da contraddizioni che hanno più a che fare con le degenerazioni della politica e le debolezze della società civile che con un'atemporale arretratezza.

– la responsabilità, come dimensione della società e della politica, deve quindi essere il cardine cui ancorare una riforma della vita pubblica,

una vera uscita dallo stato di minorità in cui la tutela centralistica ha tenuto il Mezzogiorno alimentandone le patologie. Cercare di superare i divari attraverso politiche che deprimano il senso di autonomia è un errore che non ci possiamo più permettere;

– ciò non vuol affatto dire negare il bisogno di politiche di perequazione e di intervento mirato a favore di molte aree del sud, anche se non più di tutte le aree tradizionalmente identificate. L'industrializzazione va vista in questo quadro come perdurante priorità di ogni politica, in quanto è l'unica leva capace di spostare verso l'alto tutti gli equilibri del sistema meridionale: da quelli economici e sociali a quelli fiscali e territoriali;

– la capacità di convertire i problemi (dalla più vivace demografia ai più bassi livelli di reddito) in risorse di sviluppo deve essere accentuata e non depressa dalle politiche. I casi dei «mezzogiorni d'Europa» recentemente accostati al caso italiano mostrano come paesi ben più arretrati e meno ricchi di infrastrutture abbiano conosciuto tassi di crescita superiori a quelli del Mezzogiorno d'Italia, in quanto hanno saputo trovare in sé le ragioni del proprio sviluppo e convertire i più bassi costi in occasioni di attrazione internazionale. Ancora una volta non la rimozione di un divario il cui senso è sempre meno chiaro, ma la capacità di generare sviluppo autocentrato, diventa una chiave di volta. E può indurre a riconsiderare strumenti tra i quali salari flessibili, proporzionati alle differenze nella produttività e nel costo della vita.

La recente riarticolazione dell'intervento straordinario associata al dibattito sulle riforme istituzionali sembra offrire un'occasione fondamentale per completare l'uscita dallo stato di minorità, le cui premesse stanno nei percorsi di sviluppo civile ed economico del Sud in questi anni. Trovare i modi per saldare questa ripresa di responsabilità e di autonomia con i nuovi modelli di governo regionale, di finanza locale è il compito che ci attende. Alla fine di questo processo, non ci aspettiamo certo un sud lasciato a se stesso, e tanto meno una fuga dello Stato. L'ambizione è anzi di entrare nel nuovo secolo sia con un'efficiente rete di governi locali a sostegno dello sviluppo, sia con una Repubblica italiana profondamente rinnovata e quindi capace di esercitare, nel Sud come nel Nord, le sue funzioni più alte con rinnovata credibilità.

Mezzogiorno, federalismo e autogoverno*

Un nuovo patto sociale

Le prospettive del Mezzogiorno nel contesto del più generale processo di riforma politica e istituzionale in corso nel paese sono uno dei temi più delicati dell'attuale congiuntura. Le trasformazioni del sistema e la ricerca di dare contenuti nuovi e confini diversi alle aree politiche sono qualche volta resi più confusi da un vocabolario ancora incerto e non perfettamente definito. Nel dibattito politico e culturale la comunicazione con vocaboli nuovi non è sempre facile. Sono anche frequenti, oltre che possibili, le interpretazioni strumentali. Mi si consenta quindi di iniziare questo intervento con una dichiarazione di italianità e con una rivendicazione di meriti. La Fondazione Giovanni Agnelli negli ultimi sedici anni ha dedicato molte risorse, finanziarie e intellettuali, alla promozione della cultura italiana all'estero e all'instaurazione di nuovi e più fondati rapporti con gli americani di origine italiana. Li intende proseguire, nella direzione di un *commonwealth* italiano, di una *koinè* purtroppo non più linguistica ma fatta di tradizioni e valori culturali: l'italianità e l'identità nazionale sono state assunte come motivo forte nell'operare quotidiano mio personale e dell'istituzione di cui ho la responsabilità. Si è rivendicata l'italianità come valore positivo quando la quasi totalità della cultura e della politica italiana aveva diverse preoccupazioni e dava priorità a valori ben differenti. Ricordo queste attività perché mi permettono di esprimere alcune preoccupazioni e soprattutto mi consentono di aumentare le probabilità di un'adeguata comprensione di queste mie osservazioni. La preoccupazione attiene alla percorribilità di una via che salvi il nostro paese e la sua unità e che assicuri, a noi italiani, un futuro di progresso e di prosperità, senza sprechi, ma anche senza drammi e senza povertà. Occorre parlare di paese e di Italia, non di una sola regione o di un'area.

* Testo dell'intervento del curatore al Forum Svimez «Prospettive del Mezzogiorno e dell'unità nazionale», Roma, 26 novembre 1993.

Esiste un'antica e irrisolta questione meridionale; esiste anche, però, una più recente ma progressivamente più grave questione settentrionale. Sia detto per inciso, uso questi termini con disagio, perché sarebbero necessarie più puntuali e disaggregate definizioni (il Mezzogiorno adriatico e tirrenico, la linea Torino-Genova-Piombino e così via). È impossibile, allo stato attuale dei problemi, isolare un'area, pur importante, del paese: le distinzioni indispensabili nell'individuazione degli specifici interventi e della metodologia, sono esiziali quando ci si ponga di fronte alle vere sfide (il futuro, prossimo e lontano, e l'economia mondiale) e quando si rifletta sulla gravità della crisi in corso nel nostro paese.

Cambiare la costituzione, mutare la forma dello Stato, stabilire un nuovo patto sociale su cui fondare la nostra convivenza: questa la prospettiva a breve termine della politica italiana. Una costituzione deve avere la fiducia dei cittadini e deve essere la *carta* che unifica e dà solennità alle ragioni dello stare insieme, è la giustificazione quotidiana dell'appartenenza a un unico stato e alla medesima nazione. La costituzione dà forma al plebiscito di cui parla Renan per la nazione, e quindi deve in primo luogo essere accettata e condivisa dai cittadini, ideali firmatari del patto costituzionale.

Una costituzione, per definizione, ha vita lunga. L'attuale ha retto il nostro paese per oltre quarant'anni. La prossima dovrà reggere l'Italia fino, almeno, alla prima metà del XXI secolo. Deve cioè essere in grado di regolare la vita dell'Italia a partire dal 1994 e insieme di assicurare un corretto svolgimento della vita associata per i prossimi cinquant'anni. Per assicurare lunga vita alla nuova costituzione occorre che essa sia calata nella realtà storica dell'Italia, dell'Europa e del mondo.

È mia opinione che questa carta costituzionale debba essere di tipo federale e che la forma del nuovo stato debba essere federale. Sono fermamente convinto che gli italiani, e tutte le loro regioni e città, vi troveranno numerosi e fondati motivi di fiducia e convenienza. Per giustificare queste affermazioni farò alcune brevi osservazioni sul nuovo ordine economico mondiale e le conseguenze che ne derivano per l'Italia e i suoi diversi territori; sull'Europa del dopo Maastricht; sulla congiuntura politica italiana; sulle regioni meridionali; sulla compatibilità e la sintonia dell'ordinamento federale con i fondamentali interessi, presenti e futuri, delle regioni meridionali.

Il nuovo ordine economico: che cosa cambierà per l'Italia?

Il nuovo ordine internazionale si sta formando sotto i nostri occhi. La firma del Nafta (North American Free Trade Agreement) crea un mer-

cato nordamericano unico destinato a cooptare progressivamente anche l'America Latina; la firma dell'Apec (Asia Pacific Economic Cooperation) rivela che l'area del Pacifico conosce un nuovo dinamismo, che si manifesta al proprio interno in forme articolate e differenziate: è in formazione una direttrice privilegiata Stati Uniti-Australia, vi è un'augmentata integrazione fra i paesi del Sud-Est asiatico che hanno dato vita nel 1992 all'Afta (Asean Free Trade Area) finalizzata a creare un mercato comune entro i prossimi quindici anni. Vi è infine la Cina che ha raggiunto altissimi tassi di sviluppo e che si presenta sempre più spesso nei mercati internazionali. E a tutti chiaro infine come il Giappone vada considerato un paese economicamente aggressivo.

Merita invece ricordare che oggi, a fronte dei modesti andamenti economici dell'Europa, i paesi del Sud-Est asiatico aderenti all'Asean e all'Afta hanno un tasso di sviluppo che varia fra l'8 e il 10 per cento. È noto che una conseguenza immediata della firma degli accordi Nafta e Apec è stata un indebolimento delle posizioni contrattuali dell'Unione europea in sede di Uruguay Round.

Del resto anche nell'Europa centrale e nei paesi della Csi si stanno realizzando, con più fatica e sofferenze, processi che avranno, alla fine, una conclusione convergente con i risultati dei processi in corso nel Pacifico: un progressivo allargamento dell'economia di mercato, dell'industrializzazione e dell'economia dei consumi. Un processo che coinvolge – fortunatamente e secondo gli auspici di tutti – sempre più numerosi paesi in via di sviluppo: ieri la Corea del Sud, oggi la Cina, domani il Vietnam, i paesi arabi e così via.

Si tratta di un processo che non può che essere giudicato positivamente perché almeno in parte significa l'affrancamento dalla miseria, dalle malattie e da tutto ciò che in Europa abbiamo sempre chiamato sottosviluppo. Sono ormai numerosi i paesi che negli anni sessanta venivano identificati come PVS, ovvero come paesi in via di sviluppo, e che ora fanno parte dei NICs, dei paesi di nuova industrializzazione: la logica di tale processo economico infatti riduce progressivamente l'area dei PVS e amplia quella dei NICs.

In Italia dobbiamo prender atto del nuovo ordine economico mondiale; dobbiamo anche interrogarci sulle conseguenze di tale processo. Su una, in particolare: sulla nuova competizione internazionale, che impone a tutti i paesi di più antica industrializzazione di ricollocarsi nell'ordine internazionale, confermando ruoli tradizionali o trovandone di nuovi.

Questa nuova logica dell'economia mondiale è particolarmente impegnativa e pericolosa per un paese come l'Italia, perché noi condividiamo con tutti i paesi di nuova industrializzazione un modello economico

export-oriented. Tradizionalmente, e in questi mesi con maggior determinazione, la nostra economia dipende dal commercio internazionale e quindi il problema di vincere la concorrenza e di ritagliarci uno spazio nell'economia mondiale è, per l'Italia, più importante che per altri paesi europei.

Per evidenziare la concretezza di quanto esposto farò l'esempio di due regioni, che hanno conosciuto negli ultimi anni andamenti economici diversi: il Piemonte e il Lazio. Consideriamo, dunque, l'economia piemontese e quella laziale. Si tratta di due sistemi simili per dimensione (capaci di produrre circa 120.000 miliardi all'anno il Piemonte e 150.000 il Lazio), ma dalle caratteristiche profondamente diverse. Il Piemonte esporta merci per circa 30.000 miliardi (ossia un quarto del proprio prodotto), mentre il Lazio, con una popolazione più grande e con un livello d'istruzione più alto, non raggiunge i 10.000 miliardi (circa un quindicesimo del prodotto). A livello nazionale, il Piemonte è la seconda regione esportatrice (dopo la Lombardia), il Lazio occupa il sesto posto.

Questa diversa esposizione verso l'estero si traduce in comportamenti differenziati: il Piemonte è immediatamente colpito dalle recessioni internazionali, mentre il Lazio ne è parzialmente al riparo; non appena si avvertono sintomi di ripresa, il sistema piemontese deve dimostrare di essere pronto a «ripartire», evitando di perdere quote di mercato nella nuova fase espansiva. In una parola, il Piemonte è più esposto alla concorrenza. La maggiore protezione laziale rispetto ai mutamenti congiunturali si traduce in andamenti occupazionali anticiclici: così, dal 1980 al 1986, quando tutte le regioni del Centro-Nord perdevano posti di lavoro, il Lazio vedeva crescere la propria occupazione di ben 200.000 unità mentre nello stesso periodo l'occupazione piemontese si riduceva di 120.000 unità. Alla fine degli anni ottanta, mentre nelle regioni centrosettrionali si invertiva la tendenza occupazionale e aumentavano i posti di lavoro, nel Lazio si assisteva invece a un rallentamento della crescita, fino ad allora sostenuta.

Vale la pena di osservare che questi andamenti così diversi spiegano abbondantemente la differente sensibilità a certi problemi che si manifestano nelle due regioni. In primis sul tema della politica economica dei governi regionali e cittadini

In Piemonte l'idea di prendere iniziative per realizzare un' incisiva presenza nel mercato europeo e internazionale, volta a canalizzare iniziative economiche nell'area e per organizzare e gestire in maniera adeguata i fattori che influenzano la localizzazione è ormai pienamente accreditata e sta diventando progetto operativo. In altre regioni possono esistere, e con giustificati motivi, altre priorità.

Una riforma delle istituzioni per un'Italia «plurale»

Una seconda osservazione si riferisce all'Europa del dopo Maastricht, che vede gli stati nazionali riassumere un importante ruolo, in coerenza con una ragionevole applicazione del principio di sussidiarietà e con l'esigenza di evitare il rischio di «centralismi» di livello europeo.

Appare comunque chiaro che gli stati nazionali non sono destinati a scomparire, ma essi si troveranno inseriti in un'architettura istituzionale organizzata a livello comunitario, nazionale e regionale, anche se le regioni e le città, in quanto sistemi economici e sociali, acquisteranno peso crescente. E anche di ciò dobbiamo avere consapevolezza, dal momento che non dovremo vivere in un'Europa astratta, ma che dovremo gestire gli interessi del paese nell'Europa concreta dei governi Balladur e Kohl; in un'Europa, cioè, in cui la cultura politica prevalente sembra essere quella della conservazione moderata.

La congiuntura politica italiana è da tutti conosciuta e non vale la pena di ricordarla; mi limito a osservare che questa ridefinizione in corso delle aree politiche mette in luce l'esigenza di rinnovare il vocabolario per interpretare correttamente la domanda politica dei cittadini.

Etica pubblica, responsabilità, autogoverno, trasparenza, controllo della spesa pubblica, professionalità, competenza, solidarietà autentica, sono concetti che possono interpretare la domanda di cambiamento e possono essere messi a fondamento di un rinnovamento del mandato fra elettori ed eletti.

Non vi è però da sorprendersi se nelle diverse aree del paese questa esigenza diffusa di cambiamento si esprime con modalità differenziate: sarebbe stato sorprendente se la differenziazione non si fosse verificata, per due diversi ordini di motivi: perché nei trascorsi decenni diverso è stato il rapporto con la politica, il sistema dei partiti e l'apparato statale; e perché diverse sono le emergenze nei confronti del quadro internazionale. Dobbiamo quindi non drammatizzare e non demonizzare le differenze: la nuova carta costituzionale deve dar vita a uno Stato che permetta la convivenza e la tolleranza, e che eviti di rendere inconciliabili i conflitti, politici o economici che siano. Trasformare la vita politica e i rapporti fra le varie aree del paese in uno scontro ideologico sarebbe, oltre che fuori tempo, letale per gli interessi di tutti.

Da ciò consegue che la nuova forma di Stato deve prevedere e riconoscere queste differenze politico/culturali ed economiche, e quindi anche istituzioni adeguate che assicurino al nostro futuro flessibilità e autogoverno. Non si tratta quindi di rafforzare l'autogoverno soltanto ai li-

velli regionali: le metropoli e le città devono diventare attivi centri di autogoverno e più in generale va compiutamente valorizzato l'ampio e articolato mondo delle autonomie locali. Esse vanno potenziate e, nello stesso tempo, drasticamente responsabilizzate.

Se il federalismo trova i suoi principali referenti nella cultura francese (Tocqueville) e americana (Hamilton), nella cultura italiana non mancano significativi esempi di convinti assertori dell'autogoverno, dei limiti all'ingerenza dello Stato, del principio di sussidiarietà, del federalismo. Vengono alla mente i nomi di Cattaneo, don Sturzo e Salvemini. Li ricordo soltanto per segnalare che quando parliamo di federalismo e di autogoverno non compiamo alcun atto eversivo né mettiamo in dubbio l'unità del paese: proponiamo soltanto una diversa distribuzione dei poteri pubblici e un diverso rapporto fra cittadino e stato. I problemi economici e politici del Mezzogiorno vanno necessariamente posti in questo quadro, dal momento che non possono essere considerati una variabile indipendente nella vita del nostro paese, dell'Europa e del mondo.

Mezzogiorno: quale federalismo?

Si pongono quindi due domande: esistono le condizioni politiche per introdurre il federalismo nelle Regioni del Sud d'Italia? Che cosa potrà accadere, da un punto di vista economico, dopo l'introduzione dello stato federale? O, più chiaramente: il federalismo significa abbandonare al suo destino il Sud? Si impone qui una riflessione su un'idea autentica di solidarietà nazionale.

Se dovessi indicare a un interlocutore straniero la più grave colpa/responsabilità dei passati governi e della loro tecnica di intervento nei confronti delle popolazioni meridionali, farei ricorso all'apoftegma: «non si deve regalare un pesce, ma insegnare a pescarlo». Nel Sud in questi anni si sono regalati innumerevoli pesci, raramente si è insegnato a pescare. Soprattutto non si è insegnato l'autogoverno, non si sono permesse l'autonomia e la responsabilità, non si è fatto della dipendenza un disvalore, anzi, il contrario. La realtà del Mezzogiorno di oggi ripropone, centotrent'anni dopo, lo stesso genere di problemi che convinsero, nel 1861, il governo Ricasoli a mettere da parte la forma di stato proposta dalla commissione Farini-Minghetti e a scegliere un ordinamento centralista. Ma sarebbe giusto e utile ripetere, oggi, quell'ormai lontana esperienza? Credo che sarebbe ingiusto ed esiziale per il Sud e per l'intero paese: anzi, proprio nell'interesse delle stesse regioni meridionali occorre scegliere la strada opposta.

Esponenti importanti della cultura meridionale sostengono, da qualche tempo, che il Sud non potrà risolvere i propri problemi economici se non attraverso un rinnovamento civile e politico. Prima civile, ancor più che politico.

L'autogoverno, la responsabilità, la promozione di una rinnovata etica pubblica sono i valori che devono ispirare le soluzioni istituzionali che potranno condurre il Sud fuori dalla dipendenza. Il Sud deve trovare l'orgoglio della ricerca dell'indipendenza, dei fondamenti della sua autonomia e del suo autogoverno.

Oggi sembra di leggere in qualche occasione una sottolineatura compiaciuta dei numerosi «ritardi» del Sud e, più precisamente, della profondità storica, plurisecolare, del ritardo civile. Sovente i riferimenti al libro di Putnam *La tradizione civica nelle regioni italiane*, sono su questa linea¹.

Occorre rifiutare invece questo punto di osservazione e mettersi in un'ottica completamente diversa: occorre considerare provvisorio il ritardo e il divario, e porsi un termine, ad esempio dieci anni, per avere nel Sud una sana vita civile e democratica.

In questa prospettiva, il federalismo è l'ordinamento appropriato alle regioni meridionali, che possono trovarvi la via per crescere civilmente e politicamente. Possiamo ricordare in proposito che Salvemini nel 1902 vedeva «nella rottura dell'unità amministrativa, nel federalismo e nelle autonomie locali e regionali lo strumento indispensabile per promuovere la crescita della società civile meridionale e per responsabilizzare la classe politica».

Resta semmai un problema di adeguatezza degli strumenti tecnici, di tecnostutture e di burocrazie moderne, per assistere a livello adeguato la vita delle nuove istituzioni. Non vi è dubbio che questo problema dovrà essere affrontato con un intervento nazionale e con strumenti atti a far sorgere *in loco* una nuova classe di tecnici: complemento indispensabile per il migliore funzionamento delle strutture federate e delle autonomie locali. Va anche precisato che il federalismo non può e non deve significare l'interruzione dei trasferimenti perequativi, come ci insegna l'esperienza tedesca. I trasferimenti però devono essere inquadrati in un riordinamento generale dell'economia dei trasferimenti in tutto il paese per ridare vitalità a un principio di equità fra le diverse regioni. La solidarietà corre il rischio di diventare ingiusta quando si manifesta nei con-

¹ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1993, trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

fronti di chi non ha una reale necessità di aiuto e diventa drammatica quando chi attraversa una difficile congiuntura deve sopportare una vera e propria distrazione di risorse a favore di altri territori.

Le nostre ricerche sui flussi finanziari fra le varie regioni italiane² hanno messo in luce il disordine che si è instaurato negli ultimi anni. Quattro³ regioni – Veneto, Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte – pagano i trasferimenti, e tutte le altre li ricevono a diverso titolo.

Introdurre chiarezza e ridare governabilità ai flussi finanziari non può che giovare alle regioni del Sud: perché il trasferimento per ragioni di solidarietà sarà canalizzato nei luoghi dove veramente è necessario. In questa richiesta di chiarezza e trasparenza e di rinnovato governo dei flussi finanziari vedo un'oggettiva convergenza di interessi fra le regioni meridionali e le quattro regioni forti del Nord, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte. In particolare la revisione del concetto di «specialità» e un nuovo ritaglio territoriale delle regioni più piccole che elimini le diseconomie da dimensione, permetterebbe di ridurre gli oneri che gravano sulle regioni forti senza ridurre i trasferimenti verso il Sud. Un Sud, ben inteso, di estensione più ridotta rispetto alla definizione che se ne è data fino a ieri.

In questa prospettiva occorre però pensare a nuovi strumenti operativi. Occorre prendere atto che nelle regioni dalle quali si esige solidarietà si è da tempo manifestata una forte insoddisfazione per la quantità di risorse che il fisco richiede e per l'uso, a torto o a ragione considerato inefficace, delle tasse e delle imposte pagate. La messa a punto di nuovi strumenti, che garantiscano la trasparenza e l'uso corretto dei fondi di solidarietà, sembra essere un passaggio indispensabile per rendere di nuovo fluido un trasferimento di ricchezza dal Nord al Sud.

È un approfondimento ancora da fare. Trovo personalmente interessanti e auspicabili soluzioni che, accanto a una vera autonomia impositiva delle Regioni e a una loro accresciuta responsabilità finanziaria, prevedano un coinvolgimento diretto delle regioni che erogano fondi. In altre parole, mi pare che un sistema di trasferimenti orizzontali fra le regioni sia quello che più offre quelle garanzie di efficienza e trasparenza, che menzionavo poco fa. È un sistema che, peraltro, ha validi riscontri in Germania. In ogni caso, sono certo che, anche in materia di perequazione,

² Si veda nel presente volume il capitolo «La nuova geografia economica e la riforma dello Stato» (pp. 133-54).

³ Dal momento della stesura del presente saggio dati più recenti indicano che alle regioni finanziariamente autosufficienti nel frattempo si sono aggiunte il Lazio, la Toscana e le Marche.

dovrebbe essere ridotto al minimo l'intervento di burocrazie ministeriali, o comunque «romane»

I trasferimenti verso le regioni meridionali vanno quindi mantenuti, vanno invece cambiati gli strumenti; e in primo luogo va costruito un quadro politico-culturale che permetta il radicamento degli effetti dei trasferimenti. I trasferimenti al Sud non possono più essere considerati una condanna per un futuro indefinito, ma devono tornare a essere un vero e proprio atto di solidarietà che le regioni più forti offrono per un arco temporale definito alle regioni più deboli.

Occorre rifiutare l'intelligenza lucida e rassegnata del «Gattopardo»: ricordate il colloquio del principe di Salina con il cavalier Chevalley, funzionario piemontese dell'appena costituito stato unitario?

«... In Sicilia non importa far male o bene: il peccato che noi siciliani non perdoniamo mai è semplicemente quello di fare... Sono venticinque secoli almeno che portiamo sulle spalle il peso di magnifiche civiltà eterogenee... eppure da duemilacinquecento anni siamo colonia».

Adesso Chevalley era turbato. «Ma ad ogni modo adesso è finito, adesso la Sicilia non è più terra di conquista, ma libera parte di un libero stato».

«L'intenzione è buona, Chevalley, ma tardiva; del resto, le ho già detto che in massima parte è colpa nostra...».

[Chevalley]: «Principe, ma è proprio sul serio che lei rifiuta di fare il possibile per alleviare, per tentare di rimediare allo stato di povertà materiale, di cieca miseria morale nelle quali giace questo che è il suo stesso popolo? Il clima si vince, il ricordo dei cattivi governi si cancella, i Siciliani vorranno migliorare...».

[Il Principe]: «... lei ha ragione in tutto; si è sbagliato soltanto quando ha detto: *I Siciliani vorranno migliorare*»⁴.

In questo momento di rifondazione dello Stato italiano dobbiamo sperare che i cittadini del Mezzogiorno vorranno rifiutare il pessimismo del principe di Salina e accettare invece l'invito del cavalier Chevalley.

La possibilità di costruire uno Stato federale e un sistema di autonomie locali che renda piena l'assunzione di responsabilità dei cittadini sarebbe l'accettazione, in termini contemporanei, dell'invito a «fare» che un grande scrittore dell'Italia meridionale faceva rivolgere da un cavaliere di Monterzuolo, vicino Casale, a un principe siciliano.

⁴Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Il Gattopardo*, Milano, Feltrinelli, 1958, pp. 209116.

Verso le nuove Regioni*

In alcune pagine di grande rilievo, sfortunatamente dimenticate dalla cultura politica italiana, Marco Minghetti coglieva il nodo essenziale del rapporto tra spazio e istituzioni locali, in una direzione poi confermata da innumerevoli saggi economici sulla questione della dimensione ottimale dei governi: «quanto maggiori sono le attribuzioni che si vogliono dare a un Ente locale, tanto bisogna assicurarsi che esso abbia le forze corrispondenti a bene reggerle. Dico le forze non solo morali, ma materiali: cosicché l'ordinamento amministrativo dei comuni e delle provincie si collega in modo indissolubile all'ordinamento loro finanziario».

Se le ipotesi formulate dalla Fondazione Agnelli sul terreno delle competenze e delle risorse dei governi regionali hanno qualche plausibilità, sembra confermata l'esigenza di un'attenta valutazione dei quadri politico-territoriali esistenti, per verificarne la coerenza con le prospettive di ridisegno istituzionale. Sembra cioè opportuno che a un nuovo «regionalismo» di stampo federalista si possa accompagnare una nuova «regionalizzazione», ossia una nuova articolazione politico-territoriale dello spazio nazionale, e ciò alla luce di istanze che stanno tanto sul terreno della «quantità» (ossia degli equilibri tra risorse) che su quello della «qualità» (ossia dell'adeguatezza a disegni di sviluppo).

Le considerazioni già ampiamente svolte in precedenti contributi della Fondazione in relazione agli squilibri di finanza pubblica che si potrebbero realizzare nelle varie Regioni risultano rafforzate dalle ulteriori ricerche successivamente avviate.

Le diseconomie di scala individuate sul terreno della spesa pubblica, che a parità di altre condizioni determinano nelle piccole regioni maggiori livelli di spesa pro-capite, e gli ampi privilegi finanziari delle Regioni a Statuto Speciale, sono stati ampiamente confermati da nuove ricerche condotte nel 1991.

* Testo pubblicato dalla rivista *XXI Secolo. Studi e ricerche della Fondazione Giovanni Agnelli*, anno VI, n. 3 (11), novembre 1994.

Ad analoghe conclusioni ha portato una recente verifica delle economie reali delle Regioni italiane dal punto di vista dell'impatto dell'intervento pubblico.

La debolezza strutturale di molte economie del Sud Italia, segnalata anche dagli eccezionali livelli di dipendenza dalla spesa pubblica, è tra gli elementi che revocano in dubbio la capacità di reggere un'autentica autonomia da parte di alcune delle attuali entità regionali; ma ancora una volta le realtà che più sembrano a rischio sono quelle di più minute dimensioni e, nel Nord, alcune Regioni a Statuto Speciale.

A questi già solidi argomenti va aggiunto un ulteriore elemento, che tuttavia si rivela importante per la definizione di una plausibile architettura federale: si tratta della necessità di realizzare alcuni equilibri istituzionali attraverso un accorto uso della leva territoriale. La problematica della taglia dimensionale delle regioni infatti non riguarda soltanto l'ambito degli equilibri fiscali, ma anche la stessa natura dei rapporti politici che si possono instaurare in una federazione, e quindi la qualità della convivenza democratica che essa potrà garantire.

Il primo equilibrio al quale sembra opportuno avvicinarsi riguarda gli ordini di grandezza delle Regioni all'interno di un sistema federale. Federazioni caratterizzate da marcate differenze nella taglia dei membri non sono certo sconosciute; ma proprio i problemi innescati da tali differenze hanno rappresentato una tipica falla nel loro funzionamento, attraverso la quale si è riproposto un forte ruolo dello Stato centrale. L'incapacità di gestire compiti complessi o di garantire equilibri finanziari da parte dei più piccoli stati federati è stata alla base delle tendenze alla ricentralizzazione tanto negli Stati Uniti quanto nella Germania Federale. La stessa numerosità dei membri di una federazione rappresenta un problema, qualora si postulino modalità integrate di funzionamento (federalismo cooperativo di stampo tedesco), e non una netta separazione tra livelli di governo (federalismo duale di stampo statunitense): lezioni in tal senso vengono sia dall'esperienza tedesca, con il recente passaggio da undici a sedici *Länder* dopo la riunificazione, sia dall'esperienza europea, con le crescenti difficoltà decisionali registratesi a ogni aumento del numero dei membri della Comunità.

Un rischio opposto è peraltro rappresentato dall'emergere più o meno esplicito dell'egemonia di una Regione, odi un insieme di Regioni, sugli altri membri della federazione. È fin troppo evidente che forti squilibri dimensionali possono portare in tale direzione, soprattutto quando, come accade in Italia, la Regione più popolosa è anche la più ricca, e sarà quindi la detentrica di risorse essenziali per il corretto funzionamento di un sistema di federalismo fiscale.

In secondo luogo, e si tratta evidentemente di una questione strettamente collegata alla prima, la questione della taglia media delle unità è essenziale anche dal punto di vista dei rapporti tra Stato e Regione.

Unità troppo grandi, e in numero troppo limitato, non possono che rappresentare un elemento di turbolenza nelle relazioni con lo Stato, soprattutto quando alcuni loro interessi divergano marcatamente: anche per questo le vecchie e fortunatamente superate ipotesi orientate alla creazione di tre «Repubbliche» macro-regionali sembrano incompatibili, quali che ne fossero le intenzioni, con un assetto stabile di tipo federale (e non già confederale).

Ma unità troppo piccole e troppo numerose non possono rappresentare un efficace contro-potere rispetto allo Stato; inoltre, come si è appena detto, non garantiscono equilibri finanziari, e sono quindi destinate a ricreare le condizioni per una dipendenza dal centro che non può non perpetuare o riprodurre surrettiziamente un assetto centralista. Se tale rischio è già elevato con l'attuale ordinamento territoriale basato su venti Regioni, diventerebbe elevatissimo se ci si muovesse nelle direzioni accennate da alcuni progetti, che propongono di riarticolare in cento o cinquanta nuove macro-provincie la realtà amministrativa italiana, eliminando gli altri livelli di governo locale o regionale. Al di là della difficile praticabilità di tali prospettive, certo non federaliste, una loro inevitabile conseguenza sarebbe la riduzione di queste entità a ruoli meramente amministrativi. Parrebbe in effetti impossibile che istituzioni del genere possano avere potestà legislativa, o esercitare competenze anche soltanto analoghe a quelle, assai limitate, che l'attuale Costituzione riserva alle Regioni. Non a caso proposte simili (trenta «grandi prefetture») vennero avanzate da un anti-regionalista come Crispi nel 1891, con l'intento di dare maggior forza al governo nella periferia e non certo in un'ottica autonomista; ed è sintomatico che idee simili siano circolate negli anni settanta in Francia a opera di esponenti della tradizione centralista, preoccupati di ridimensionare i già modesti connotati (e le ambizioni «girondine») del regionalismo francese: è il caso delle ipotesi, ormai ampiamente superate, orientate a creare una quarantina di super-dipartimenti.

Ma non è nemmeno un caso che, ancora in Francia, il dibattito recente abbia preso in considerazione l'ipotesi di puntare verso spazi regionali più ampi degli attuali, quanto meno come riferimento per le grandi politiche di *aménagement du territoire*. Ciò permette di introdurre il terzo equilibrio verso cui tendere sul piano economico-territoriale: quello tra Regioni italiane e Regioni (o omologhi livelli di governo) degli altri paesi europei. Sarebbe auspicabile far emergere entità che siano abbastanza

solide da reggere il confronto europeo con le principali regioni europee; e ancor più che abbiano risorse sufficienti per configurarsi come credibili interlocutori di Bruxelles. Se la prospettiva di un ruolo diretto delle Regioni nell'architettura europea non è più relegata tra le utopie federaliste, essa potrà trovare effettiva realizzazione solo a patto di essere sorretta da soggetti di adeguato respiro.

Le prime a subire i danni di una taglia inadeguata per la scala europea sarebbero, ovviamente, le piccole regioni. Come riconosce l'incaricato per le questioni europee del pur ricco *Lanci* di Amburgo (la cui popolazione è all'incirca pari a quella ligure, e il cui PIL totale è superiore a quello pugliese) «credere che Amburgo possa in qualche modo influire sugli affari europei è una mera finzione».

È dunque utile ribadire che importanti ragioni, tra cui l'obiettivo del raggiungimento di una taglia critica nell'Europa delle regioni, che converge con la ricerca di efficienza nella spesa pubblica, e con la necessità di garantire adeguati equilibri politico-istituzionali nell'ambito dell'architettura federale della Repubblica, sembrano spingere verso un ridisegno del riparto regionale italiano quale oggi lo conosciamo.

Dovrebbe tuttavia essere chiaro che nessuno, men che mai la Fondazione Agnelli, vuole imporre aggregazioni forzate, o suggerire come soluzione del problema una mera operazione di ridisegno dei confini, sullo stile della geografia post-coloniale. È evidente che nessuna autorità, comunque legittimata, potrebbe pensare di fare a meno di verificare, in forme più o meno dirette, il consenso delle popolazioni interessate. Ma sembra anche evidente come in una fase neo-costituente imperniata su di un nuovo ruolo delle Regioni (e degli enti locali) il legislatore non possa semplicemente chiudere gli occhi di fronte alla discrepanza tra disegni istituzionali e basi territoriali che per più versi rischia di determinarsi. Da un lato, dunque, stanno le istanze dell'autonomia, più che mai rispettabili in un disegno d'ispirazione federale; dall'altro, sta la necessità per la legislazione costituzionale di pensare insieme regole della convivenza, e realtà effettuali cui tali regole si applicheranno.

Per contemperare tali esigenze, nel dibattito politico e costituzionale sono stati proposti due iter alternativi, entrambi contenuti fra le polarità delineate, ma diversi per il metodo quanto per il significato: una nuova regionalizzazione che proceda dall'alto, attraverso una modificazione dell'articolo 131 condotta secondo le procedure di revisione costituzionale, e sancita da qualche forma di consultazione popolare; oppure un processo federativo che parta dal basso, attraverso una revisione dell'organizzazione comunale, quindi provinciale, infine regionale, condotta tuttavia nel rispetto di una serie di standard dimensionali minimi, tra i qua-

li, come alcuni ipotizzano, una taglia regionale non inferiore ai quattro milioni di abitanti. A nostro parere se, da un lato, si può discutere sull'adeguatezza di tale soglia minima (soltanto Piemonte, Lombardia, Campania e Sicilia hanno oggi più di quattro milioni di abitanti), dall'altro, non sembrerebbe irragionevole suggerire anche limiti dimensionali massimi.

Punto comune dei processi ipotizzati sembra comunque un certo riconoscimento di entrambe le polarità individuate: da un lato il legislatore costituzionale, anche non operando direttamente sul riparto regionale delineato dall'articolo 131, non può disinteressarsi completamente degli esiti finali del processo federativo, e per questo può indicare standard dimensionali. D'altra parte, anche chi suggerisce una modalità più diretta d'intervento di nuova regionalizzazione non pensa di poterlo fare senza accertare la volontà delle popolazioni interessate, in forme più dirette di quanto consenta il meccanismo della rappresentanza parlamentare (e quindi attraverso referendum, o coinvolgimento dei consigli regionali). Ciò comporterebbe naturalmente una radicale trasformazione dell'articolo 132.

Una strada diversa può essere percorsa a partire dalla sottolineatura delle conseguenze che un autentico federalismo fiscale potrà determinare. Se l'autonomia fiscale sarà ampia, effettiva ed equa, e quindi non frenata da norme che creino diritti di cittadinanza privilegiati a favore di determinate Regioni, essa in alcune Regioni porterà a significative riduzioni degli ammontari di risorse disponibili rispetto ai livelli attuali. Tali riduzioni non colpiranno le grandi Regioni del Sud, che troveranno in normali meccanismi perequativi forme adeguate di sostegno allo sviluppo e alla garanzia degli essenziali diritti sociali; ma piuttosto le Regioni di più piccole dimensioni, ovunque esse siano, e le Regioni a Statuto Speciale, sia pure in misure variabili.

Ora, poiché non sarebbe equo che i processi di redistribuzione delle risorse prendessero in considerazione le difficoltà determinate dalla variabile dimensionale, si può invece suggerire una fase di transizione durante la quale vengano facilitati i riaccorpamenti territoriali, su scala regionale o provinciale. Tale fase dovrebbe accompagnare l'introduzione del federalismo fiscale e la sua messa a regime. Ma dovrebbe prevedere una durata di qualche anno superiore (se, parlando a puro titolo esemplificativo, si fossero stabiliti sette-otto anni per terminare il passaggio al federalismo fiscale, potrebbero essere ragionevoli dieci-dodici anni di fase transitoria nella quale agevolare i riaccorpamenti), proprio nell'ipotesi che la sperimentazione diretta degli oneri, e non dei soli onori di un'effettiva autonomia fiscale, possa indurre talune Regioni a cercare forme di stretta cooperazione, se non di integrazione, con i propri vicini. Anche

questa ipotesi, che è quella che ci appare maggiormente auspicabile, comporterebbe comunque una ridefinizione dell'iter previsto nell'articolo 132, almeno nell'ambito delle disposizioni transitorie che una revisione costituzionale dovrà necessariamente portare con sé.

L'Italia a più dimensioni*

Una revisione costituzionale che introduca nel nostro paese un'organizzazione federale delle istituzioni deve avere due finalità: deve servire a meglio affrontare e, auspicabilmente, curare alcune patologie dello Stato italiano, prima fra tutte, la crisi della finanza pubblica; e deve reintrodurre alcuni principi di etica pubblica.

Fra i principi o, se si preferisce, fra i valori di etica pubblica che il federalismo promuove, i principali sono la responsabilità, l'efficienza, la trasparenza, la solidarietà. Nel lessico concreto che riteniamo più adeguato ai problemi dell'Italia, responsabilità significa riunificazione dei centri di prelievo e dei centri di spesa; efficienza significa, senza tanti giri di parole, dare servizi migliori a costi minori e contribuire al rientro del debito pubblico; trasparenza significa controllo democratico dei cittadini-contribuenti sui flussi di prelievo e di spesa; solidarietà significa l'obbligo di agire affinché a ciascun cittadino vengano garantiti i fondamentali diritti della cittadinanza sociale e affinché i divari fra le diverse aree del paese si riducano grazie a chiare ed eque politiche perequative, costruendo nello stesso tempo quell'autogoverno dei poteri e delle risorse che solo può permettere a ciascuno di diventare protagonista del proprio sviluppo economico e della propria crescita civile. A questi, che altro non sono se non generali principi di buon governo, sebbene spesso disattesi nel nostro paese, si deve aggiungere la sussidiarietà. La sussidiarietà ha forti implicazioni di valore, ma è essenzialmente un principio organizzativo, che permette di assegnare a ciascun livello di governo quelle competenze (e, naturalmente, quelle risorse) in relazione alle quali esso ha la possibilità di agire nel modo più responsabile, efficiente, trasparente e solidale.

L'edificazione di un federalismo che s'ispiri a questi principi, e che porti tanto a una nuova suddivisione delle competenze fra lo Stato e le Regioni quanto all'introduzione di elementi di federalismo fiscale, può

*Testo dell'articolo del curatore pubblicato da «Mondo economico», 17 dicembre 1994

essere avviata già nell'Italia di oggi, con l'attuale ripartizione in venti Regioni. È una mia convinzione e, insieme, un auspicio.

Nondimeno, il tema della dimensione delle Regioni italiane deve restare al centro del dibattito sulla riforma dello Stato e, in particolare, deve essere oggetto di attenzioni particolari nell'ambito della terapia ricostruttiva a cui sottoporre il livello di governo regionale.

Dal punto di vista di una razionalità che miri all'efficienza, all'auto-sufficienza finanziaria e alle prospettive di sviluppo economico delle Regioni, gli studi che la Fondazione Agnelli ha condotto in questi ultimi mesi non lasciano spazio a dubbi e confermano le nostre conclusioni di due anni fa: sono le Regioni di piccola taglia demografica a incontrare le maggiori difficoltà a raggiungere gli obiettivi indicati. L'introduzione di un sistema di federalismo fiscale non muterebbe, nella sostanza, questa situazione: mentre le grandi Regioni del Mezzogiorno, come la Campania e la Puglia, non dovrebbero compiere sforzi di adattamento superiori alla media italiana, ma anzi talvolta inferiori; al contrario, le Regioni piccole, non importa se al Sud, al Centro o al Nord, avrebbero di fronte la prospettiva di consistenti riduzioni di risorse.

Altre ragioni militano a favore di un ripensamento della dimensione delle attuali Regioni italiane e di un loro riaccorpamento. Sono ragioni di equilibrio, già valide oggi, ma ancor di più nella prospettiva di una trasformazione in senso federale e di una sempre più rilevante presenza italiana nell'Unione Europea. Mi riferisco, in primo luogo, a equilibri fra Regioni e Regioni. Sembra infatti difficile pensare che un sistema, al cui interno coesistano rapporti dell'ordine di novanta a uno tra le grandezze demografiche ed economiche dei suoi membri (è questo il rapporto tra popolazione e PIL della Lombardia e quelli di Valle d'Aosta e Molise) possa davvero funzionare. Altri problemi di equilibrio riguardano il rapporto fra le Regioni e lo Stato: Regioni troppo grandi e in numero troppo ridotto possono innescare turbolenze e spinte centrifughe rispetto allo Stato; Regioni troppo piccole non gestiscono efficacemente compiti impegnativi e sono facilmente vittime di nuove tentazioni centralistiche. Infine, bisogna tenere conto che le nostre Regioni sono chiamate al confronto con le principali regioni europee, dalla Baviera alla Nord Reno-Westfalia, dalla Catalogna all'Alpe-Rodano. Una prospettiva di ridisegno territoriale appare dunque essenziale agli equilibri fra regioni italiane e regioni europee.

Esistono, tuttavia, altre ragioni che spingono nella direzione opposta, quella cioè della conservazione dell'attuale disegno regionale. Ragioni forti e, quasi sempre, legittime, che dipendono soprattutto dalla storia e da identità culturali ben radicate e definite; o, ancora, da *lobbies*, nel sen-

so positivo della parola, che operano a tutela di legami e di orientamenti collettivi fondati sul riconoscimento di comuni interessi. Se si vuole che la riflessione sulla dimensione regionale possa davvero contribuire alla riforma dello Stato bisogna chiedersi se vi è un modo di comporre queste ragioni di segno diverso.

A mio avviso, un nuovo ridisegno delle Regioni italiane imposto dall'alto, specificato nella sua articolazione dalla nuova Costituzione e sanzionato da qualche forma di consultazione popolare, non è il modo migliore.

Il problema richiede di essere guardato secondo due prospettive, entrambe degne di attenzione. Lo si deve guardare dal punto di vista dei diritti di quelle Regioni più piccole che, per raggiungere migliori livelli di efficienza, intendono unire i propri sforzi con quelli di Regioni vicine. Ma, insieme, non si devono dimenticare le Regioni più grandi e il loro diritto di non accollarsi nuovi oneri in conseguenza dei processi di ripensamento della dimensione territoriale. Si può allora suggerire, – e mi pare una strada percorribile e ragionevole – una revisione costituzionale che preveda una fase transitoria nella quale i riaccorpamenti territoriali, su scala regionale o provinciale, siano facilitati. Tale fase di transizione dovrebbe accompagnare la progressiva introduzione del federalismo fiscale, durando, però, qualche anno di più. Se dopo avere sperimentato non solo gli oneri, ma anche gli oneri dell'autonomia fiscale, alcune Regioni decidessero che è loro convenienza trovare forme di cooperazione e di unione con le Regioni vicine, una nuova formulazione dell'articolo 132, nell'ambito di disposizioni transitorie, dovrebbe tutelare il loro diritto a poter realizzare un riaccorpamento. Se, invece, la decisione è di procedere per conto proprio, occorre allora affermare con chiarezza che, poiché i diritti di ogni comunità regionale vanno tutelati in egual misura, questa scelta, libera e legittima, non può comunque costituire un costo aggiuntivo per le altre Regioni e per la collettività nazionale nel suo insieme.

Scheda informativa e bibliografica del programma di ricerca

Il programma di ricerca sulla riforma dello Stato in senso federale ha percorso in quattro anni un lungo itinerario di studio e di riflessione, dando vita a numerosi convegni, seminari, pubblicazioni. Il programma ebbe avvio nei primi mesi del 1992, in un momento in cui gli importanti nessi fra cambiamento degli scenari economici e territoriali del nostro paese, da un lato, e riforme istituzionali, dall'altro, non erano affatto evidenti. Uno dei suoi obiettivi fu proprio quello di metterli in luce. Gli stessi temi della riforma dello Stato, per non parlare della prospettiva federalista, non erano allora, se non in misura modestissima, oggetto di dibattito tra le forze politiche e l'opinione pubblica, come sono invece oggi.

Consapevole che nessun serio approfondimento sul tema delle riforme istituzionali poteva essere credibile senza una conoscenza precisa della realtà sociale, economica e territoriale alla quale tali riforme intendevano riferirsi, la Fondazione Agnelli portò originariamente a termine alcune ricerche che si occupavano in modo analitico dei cambiamenti in corso nella «geografia» dell'Italia degli anni novanta. Il desiderio di comprendere come le regioni italiane stessero modificando la propria organizzazione territoriale e la struttura produttiva, capovolgendo immagini e categorie interpretative consolidate, e insieme la necessità di verificare in quale modo tali trasformazioni potessero preparare le diverse aree del paese a una competizione europea e internazionale sempre più aspra indussero la Fondazione Agnelli a impostare un lavoro orientato a coprire le diverse realtà territoriali italiane. I primi studi a essere portati a termine furono quelli sulle regioni settentrionali, ora raccolti nel «Quaderno» *La Padania. Una regione italiana in Europa* (Aa.Vv., Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1992). Le numerose riflessioni sui nuovi termini della questione del Mezzogiorno (i «diversi sud») hanno trovato invece spazio nella serie «Contributi di ricerca». In particolare, si segnalano *Il mosaico del Mezzogiorno* (C. Trigilia e I. Diamanti, ottobre 1992), *Divario e dualismo. Ridiscutere due concetti chiave del Meridionalismo* (A. Giannola, G. Somogyi, G. Ragone e P. Coppola, novembre

1992), *La depressione del Mezzogiorno. Una lettura storico-culturale* (P. Macry, S. Maffettone e P. Violante, dicembre 1992), *Il sistema dei trasporti nel Centro e nel Sud: situazioni e prospettive* (Centro Studi sui Sistemi di Trasporto, marzo 1993). Alle regioni del Centro Italia è stato dedicato nell'aprile del 1994 un convegno, organizzato a Firenze con la Regione Toscana, dal titolo «Le regioni del Centro Italia di fronte alle nuove prospettive istituzionali».

Parallelamente alle ricerche sulla nuova geografia economica italiana, altre ne sono state condotte sul tema della finanza pubblica. In particolare, ampio spazio è stato dato ai rapporti finanziari fra centro e periferia, e agli effetti dell'intervento pubblico sui sistemi economici regionali. Anche in questo caso, i principali risultati degli studi della Fondazione Agnelli sono raccolti in alcuni «Contributi di ricerca» e, segnatamente, in *Nuove Regioni e riforma dello Stato* (M. Pacini, M. Maggi e S. Piperno, gennaio 1993) e *Stima dell'impatto regionale dell'intervento pubblico in Italia* (S. Casini Benvenuti, S. Lorenzini e G. Maltinti, giugno 1994).

Mano a mano che le ricerche procedevano, maturava la convinzione che esistesse un nesso indissolubile fra quattro grandi questioni: la riforma delle istituzioni, la riforma della finanza pubblica e del sistema fiscale, il ripensamento del ruolo e delle stesse dimensioni delle Regioni italiane e, infine, la riforma della Pubblica Amministrazione.

La questione delle riforme istituzionali è stata affrontata, cercando di chiarire in quale modo una scelta di ispirazione federalista potesse rappresentare la risposta più adeguata ai problemi del paese e alle richieste dei cittadini. Tre aspetti ci sono sembrati degni di particolare attenzione: i rapporti fra i diversi livelli di governo, la ripartizione delle competenze in un'organizzazione federale, la necessità di procedere con progetti di riforma coerenti con le prospettive dell'Unione Europea.

Sulla riforma della finanza pubblica (la fondamentale questione delle risorse) abbiamo condotto uno sforzo particolare e ci siamo spinti a ipotizzare alcuni scenari di federalismo fiscale, diversi fra loro, ma uniti dal comune indirizzo verso una maggiore autonomia fiscale dei livelli di governo subnazionali e una riunificazione di centri di spesa e centri di prelievo.

Sul ruolo e sulla dimensione delle Regioni (e, in generale, sul tema della «giusta dimensione» dei livelli di governo territoriale) abbiamo proseguito la nostra riflessione, avviata alla fine del 1992 con il convegno «Nuovo Mezzogiorno e riforma dello Stato». Da quella data, il programma ha segnato altre importanti tappe, con nuove ricerche, che hanno coinvolto numerosi studiosi ed esperti, convegni (da ricordare «Nazione italiana e riforma dello Stato», dicembre 1993), testi e interventi di diversa natura.

Sintesi di questo percorso sono contenute nel n. 8 di *XXI Secolo* «Nuove Regioni e riforma dello Stato», giugno 1993, nel n. 11 della stessa rivista, «Un federalismo unitario e solidale», novembre 1994, nel «Contributo di Ricerca» *Una proposta di federalismo fiscale* (G. Brosio, G. Pola e D. Bondonio, luglio 1994) e nel «Quaderno» *Scelta federale e unità nazionale* (M. Pacini, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1994), di cui il presente volume costituisce l'aggiornamento e il proseguimento.

Negli ultimi due anni la Fondazione Giovanni Agnelli ha affrontato anche il tema della riforma della Pubblica Amministrazione, che non solo è di grande attualità e delicatezza, ma intrattiene, come ovvio, relazioni strettissime con le tematiche della riforma delle istituzioni. A un convegno dal titolo «Reinventare la Pubblica Amministrazione. Un bilancio del passato e un'agenda per il futuro», svoltosi a Torino nel dicembre 1994, ha fatto seguito il volume della collana «Studi e ricerche» *Riformare la Pubblica Amministrazione* (B. Dente, S. Cassese, D. Sorace *et al.*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1995), che è stato presentato in Senato nel febbraio 1996.

Un'ulteriore ricerca è in via di conclusione sui temi della ripartizione delle competenze e del coordinamento delle politiche pubbliche in cinque stati federali o regionali (Belgio, Canada, Germania, Spagna e Svizzera) e in Francia, assunta come esempio d'evoluzione di uno stato ancora centralista.

Sebbene godano di una loro autonomia metodologica e progettuale, anche le riflessioni sul ruolo del sistema urbano italiano e sul principio della «reticolarità» sono da considerarsi omogenee e coerenti alle direttrici principali del programma di ricerca sulla nuova geografia italiana e la riforma dello Stato. Alla capitale reticolare sono interamente dedicati il «Quaderno» *La capitale reticolare. Il decentramento delle funzioni nazionali: un'esperienza europea e una proposta per l'Italia* (Aa.Vv., 1993) e il n. 9 di *XXI Secolo*, «Capitale reticolare e riforma dello Stato», gennaio 1994.

Consapevole che l'esigenza di costruire nel nostro paese un nuovo rapporto fra società e Stato, fra cittadini e potere, non si esaurisce nella ridefinizione e nella redistribuzione tecnico-giuridica dei poteri e delle risorse all'interno dei livelli di governo dello Stato, ma richiede un profondo ripensamento dei modi e delle forme dell'azione pubblica, e più in generale del rapporto fra Stato, mercato e società civile organizzata, la Fondazione Agnelli proseguirà in questi mesi e in quelli a venire la riflessione sulle autonomie della società civile e sul pluralismo sociale, avviata nel 1995 in stretta connessione con il programma sulla riforma dello Stato.

Nota sul curatore

Marcello Pacini è direttore della Fondazione Giovanni Agnelli.

1996 97 98 99 1 2 3 4 5 6 7 8 9

Finito di stampare il 5 marzo 1996
dalla Tipolito Subalpina s.r.l. in Torino
Grafica copertina Image + Communication, Torino

Studi e ricerche

Volumi già pubblicati:

Abitare il pianeta. Futuro demografico, migrazioni e tensioni etniche.

Volume I, Marcello Pacini, Aristide R. Zolberg, Antonio Golini *et al.*, *Il Mondo Arabo, l'Italia e l'Europa.*

Volume II, Thomas Espenshade, S. Philip Morgan, Gian Carlo Blangiardo *et al.* *Usa, Urss e aree asiatica e australe.*

Vincenzo Cesareo (a cura di), *L'icona tecnologica. Immagini del progresso, struttura sociale e diffusione delle innovazioni in Italia.*

Valori, scienza e trascendenza.

Volume I, Achille Ardigò e Franco Garelli, *Una ricerca empirica sulla dimensione etica e religiosa fra gli scienziati italiani.*

Volume II, Evandro Agazzi, Sebastiano Maffettone, Gerard Radnitzky *et al.*, *Un dibattito sulla dimensione etica e religiosa nella comunità scientifica internazionale.*

Fondazione Giovanni Agnelli, *Il futuro degli italiani. Demografia, economia e società verso il nuovo secolo.*

Claus-Dieter Rath, Howard Davis, François Gargon, Gianfranco Bettetini e Aldo Grasso (a cura di), *Le televisioni in Europa.*

Volume I, *Storia e prospettive della televisione in Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia.*

Volume II, *I programmi di quarant'anni di televisione in Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia.*

Fondazione Giovanni Agnelli, *Manuale per la difesa del mare e della costa.*

Institute of Southeast Asian Studies (a cura di), *Il Sud-est asiatico nell'anno del serpente. Rapporto 1989 sulla situazione sociale, politica ed economica dell'area.*

Sergio Conti e Giorgio Spriano (a cura di), *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni novanta* [volume esaurito].

Albert Bastenier e Felice Dassetto, John Rex *et al.*, *Italia, Europa e nuove immigrazioni.*

Erminio Borlenghi (a cura di), *Città e industria verso gli anni novanta. Sistemi urbani e impresa a Torino, Genova, Verona, Bologna, Firenze, Napoli Bari, Catania, Milano e Roma* [volume esaurito].

Isaiah Berlin, Amartya Sen, Vittorio Mathieu, Gianni Vattimo e Salvatore Veca, *La dimensione etica nelle società contemporanee*.

Vincenzo Cesareo (a cura di), *La cultura dell'Italia contemporanea. Trasformazione dei modelli di comportamento e identità sociale*.

Maria Luisa Bianco, Federico D'Agostino e Marco Lombardi, *Il sapere tecnologico. Diffusione delle nuove tecnologie e atteggiamenti verso l'innovazione a Torino, Napoli e Milano*.

Giancarlo Rovati, *Un ritratto dei dirigenti italiani*.

Giuliano Urbani, Norberto Bobbio, Gian Maria Capuani e Giannino Piana *et al.*, *L'anziano attivo. Proposte e riflessioni per la terza e la quarta età*.

Vklav Bělohradsky, Pierre Kende e Jacques Rupnick (a cura di), *Democrazie da inventare. Cultura politica e stato in Ungheria e Cecoslovacchia*.

Antonio Golini, Alain Monnier, Olivia Ekert-Jaffé *et al.*, *Famiglia, figli e società in Europa. Crisi della natalità e politiche per la popolazione*.

Giorgio Brosio e Walter Santagata, *Rapporto sull'economia delle arti e dello spettacolo in Italia*.

Danièle Hervieu-Léger, Franco Garelli, Salvador Giner e Sebastián Sarasa *et al.*, *La religione degli europei. Fede, cultura religiosa e modernità in Francia, Italia, Spagna, Gran Bretagna, Germania e Ungheria*.

Pier Francesco Ghetti, *Manuale per la difesa dei fiumi*.

Maurizio Ferrera (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale. Il welfare state sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?*

Ole Riis, Marek Tarnowski, Alexander Tsipko *et al.*, *La religione dei europei II. Un dibattito su religione e modernità nell'Europa di fine secolo*.

Gian Carlo Blangiardo e Antonio Golini, Paolo De Sandre, Rossella Palomba *et al.*, *Politiche per la popolazione in Italia*.

Jacques Waardenburg, Sami A. Aldeeb Abu-Sahlieh, Mohammed Salhi *et al.*, *I musulmani nella società europea*.

Felice Dassetto, *L'islam in Europa*.

Marcello Pacini, Gordon S. Wood, Robert A. Ferguson *et al.*, *La virtù e la libertà. Ideali e civiltà italiana nella formazione degli Stati Uniti.*

Bruno Dente, Marco Cammelli, Domenico Sorace *et al.*, *Riformare la Pubblica Amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti.*

Marcello Pacini (a cura di), *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996).*

Cosmopolis

Volumi già pubblicati:

Masao Maruyama, *Le radici dell'espansionismo. Ideologie del Giappone moderno.*
Prefazione di Shuichi Katō.

Ashis Nandy, Ravinder Kumar, Rajni Kothary *et al.*, *Cultura e società in India.*

Shuichi Katō, *Arte e società in Giappone.*

Institute of Southeast Asian Studies (a cura di), *Islam e finanza. Religione musulmana
e sistema bancario nel Sud-est asiatico.*

Paul S. Ropp (a cura di), *L'eredità della Cina.*

Joseph Schacht, *Introduzione al diritto musulmano.*

Guide agli studi di scienze sociali in Italia

Volumi già pubblicati:

Leonardo Morlino (a cura di), *Scienza politica*.

Luigi Bonanate (a cura di), *Studi internazionali*.

Pasquale Coppola, Berardo Corí, Giacomo Corna Pellegrini *et al.*, *Geografia*.

Massimo Livi Bacci, Gian Carlo Blangiardo e Antonio Golini (a cura di),
Demografia.

Terenzio Cozzi, Siro Lombardini e Michele Salvati (a cura di), *Economia,
1970-1990*.

Popolazioni e culture italiane nel mondo

Volumi già pubblicati:

Euroamericani.

Volume I, Marcello Pacini, «Introduzione a “Euroamericani”», Betty Boyd Caroli, Piero Gastaldo, Francis A. J. Ianni *et al.*, *La popolazione di origine italiana negli Stati Uniti.*

Volume II, Francis Korn, Isidoro J. Ruiz Moreno, Ezequiel Gallo *et al.*, *La popolazione di origine italiana in Argentina.*

Volume III, Luis A. De Boni e Rovilio Costa, Lucy Maffei Hutter *et al.*, *La popolazione di origine italiana in Brasile.*

Graziano Battistella (a cura di), *Gli italoamericani negli anni ottanta. Un profilo sociodemografico.*

Rovilio Costa e Luis A. De Boni (a cura di), *La presenza italiana nella storia e nella cultura del Brasile.*

Jean-Jacques Marchand (a cura di), *La letteratura dell'emigrazione. Gli scrittori di lingua italiana nel mondo.*

Stephen Castles, Caroline Alcorso, Gaetano Rando ed Ellie Vasta (a cura di), *Italo-australiani. La popolazione di origine italiana in Australia.*

Fernando J. Devoto, Maria Magdalena Camou e Adela Pellegrino *et al.*, *L'emigrazione italiana e la formazione dell'Uruguay moderno.*

Luigi Favero, Maria Rosaria Stabili, René Salinas Meza *et al.*, *Il contributo italiano allo sviluppo del Cile.*

Inoltre la Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli pubblica la rivista semestrale *ALTREITALIE. Rivista internazionale di studi sulle popolazioni di origine italiana nel mondo.*

Quaderni della Fondazione

Volumi già pubblicati:

Vicente Giuncotti (a cura di), *La bibliografia della letteratura italiana in America Latina*.

Alice Kelikian, Piene Milza, Falk Pingel, *L'immagine dell'Italia nei manuali di storia negli Stati Uniti, in Francia e in Germania*.

Adelin Fiorato, Laura Lepschy, Hermann Neumeister *et al.*, *L'insegnamento della lingua italiana all'estero. Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna, Canada, Stati Uniti, Argentina, Brasile e Australia*.

Francesco Silva, Marco Gambaro, Giovanni Cesare Bianco, *Indagine sull'editoria. Il libro come bene economico e culturale*.

Mariano D'Antonio (a cura di), *Lavoro e disoccupazione nel Mezzogiorno*.

Maria Pia Bertolucci e Ivo Colozzi (a cura di), *Il volontariato per i beni culturali in Italia*.

Alberto Bramanti e Lanfranco Senn, Sergio Alessandrini *et al.*, *La Padania, una regione italiana in Europa*.

Mahmoud Abdel-Fadil, Nazih Ayubi, Fathallah Oualalou, Abdelbaki Hermassi, *Stato ed economia nel mondo arabo*.

Marcello Pacini, Klaus R. Kunzmann, J. Neill Marshall *et al.*, *La capitale reticolare. Il decentramento delle funzioni nazionali: un'esperienza europea e una proposta per l'Italia*.

Marcello Pacini, *Scelta federale e unità nazionale. Estratti da un programma in itinere della Fondazione Giovanni Agnelli*.

Amado Luiz Cervo, *Le relazioni diplomatiche fra Italia e Brasile dal 1861 ad oggi*.

Falk Pingel, Rolf Westheider, Wolfgang Sander *et al.*, *L'immagine dell'Europa nei manuali scolastici di Germania, Francia, Spagna, Gran Bretagna e Italia*.

Ottavia Schmidt di Friedberg, *Islam, solidarietà e lavoro. I muridi senegalesi in Italia*.

Giovanna Campani, Francesco Carchedi e Alberto Tassinari (a cura di), *L'immigrazione silenziosa. Le comunità cinesi in Italia*.

Nuova Geoeconomia

Volumi già pubblicati:

NGE 1. *Rapporto Cina.*

NGE 2. *Rapporto Vietnam.* NGE 3. *Rapporto India.*

NGE 4. *Rapporto Corea del Sud.*

Dossier Mondo Islamico

Volumi già pubblicati:

DMI 1. *Dibattito sull'applicazione della Shari'a*

Una riforma dello Stato in senso federale appare in questa fase storica la soluzione più adeguata alle necessità dell'Italia e alle richieste dei cittadini.

La costruzione di una nuova forma dello Stato non si può risolvere in operazioni di ingegneria istituzionale, ma deve essere in grado per i prossimi decenni di orientare il rapporto fra cittadini e istituzioni, e di sostenere la progettualità sociale ed economica dei territori italiani. Per questo occorre fondarla su valori solidi, che si esprimano in un ripensamento della seconda parte della nostra Costituzione e suscitino consensi durevoli tra le forze politiche e l'opinione pubblica.

Responsabilità, efficienza, trasparenza, solidarietà fra cittadini e territori, sussidiarietà sono i valori che ispirano, nell'ambito di una rinnovata ma sostanziale adesione al principio di unità nazionale, la scelta federale della Fondazione Giovanni Agnelli. I saggi del presente volume, alcuni dei quali già apparsi nei «Quaderni» delle Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, ripercorrono le più significative tappe di un programma che ha affrontato dal 1992 a oggi la tematica federalista in modo non ideologico, discutendola nelle sue diverse dimensioni etico-politica, istituzionale, fiscale e territoriale.

Accanto all'individuazione e alla discussione dei principi di una nuova «etica pubblica», il volume si interroga sulla redistribuzione delle competenze e sugli attori di una costruzione federale (lo Stato centrale, le Regioni, gli Enti locali, le autonomie della società civile); suggerisce alcuni modelli di fiscalità; riflette sull'impatto e sui benefici che una riorganizzazione federale potrebbe avere sui territori italiani e sul rapporto fra Italia ed Europa; riprende infine il tema della «capitale reticolare» e della ricollocazione delle funzioni nazionali nel sistema urbano italiano.

La lettura dei saggi consente di ricostruire una riflessione che è diventata uno dei punti di riferimento del dibattito italiano sulla riforma dello Stato.

