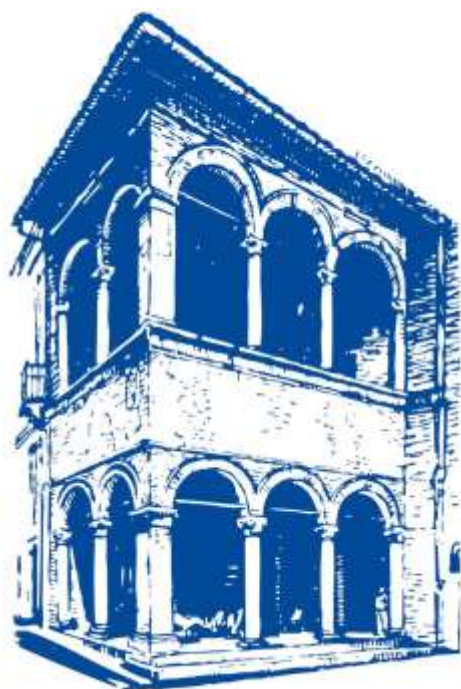




*Il rapporto tra il centro, la periferia e il territorio.  
Tensioni e visioni.*

## CONVEGNO NAZIONALE

*Macerata, 14-16 ottobre 2011*



1861 > 2011 > >  
150° anniversario Unità d'Italia

Avvertenza: gli interventi sono i testi derivanti dalle trascrizioni. Il Prof. M. Penta, il Prof. G. C. De Martin e il Prof. Guido Melis hanno rivisto i loro interventi. Il prof. V. Cerulli Irelli non ha acconsentito alla pubblicazione.



## Saluti e interventi introduttivi

Venerdì 14 ottobre 2011

Gian Valerio Lombardi

Presidente ANFACI

Ringraziamo i soci e le socie dell'ANFACI e un ringraziamento a tutti coloro che con il loro prezioso apporto hanno reso possibile organizzare questo Convegno.

In primo luogo volevo dire che il Ministro dell'Interno, che doveva essere con noi oggi, per sopraggiunti problemi che voi tutti conoscete, quelli cioè di partecipare al voto di fiducia e al successivo Consiglio dei Ministri nel pomeriggio, non potrà essere con noi, però saranno presenti due sottosegretari Davico e Viale che ci raggiungeranno più tardi. Questo convegno, che abbiamo oggi organizzato, è un convegno che vuole mettere un po' a fuoco il rapporto tra centro, periferia e territorio, è un tema molto interessante perché riguarda quello che deve essere il miglior tipo di articolazione che deve intercorrere nelle moderne democrazie fra centro e periferia, dando soluzioni a quelli che possono essere i relativi modi di articolazione sul territorio.

Noi sappiamo che esistono due tipi fondamentali di decentramento: il decentramento amministrativo che è il decentramento che sposta la competenza dal centro alla periferia, e il decentramento politico che sposta le competenze dal centro alla periferia però attraverso il condizionamento dei corpi elettorali locali. E' chiaro che il secondo modello è sicuramente quello più democratico ma allo tempo stesso quello più difficile da articolare, perché naturalmente più livelli di governo condizionati da corpi elettorali ci sono, più c'è la necessità di trovare un modo, un raccordo per fare sintesi fra le diverse attività che sono poste in essere dai diversi soggetti e dai diversi livelli di governo.

Ecco, su tutto questo scenario, per quello che può riguardare appunto i problemi, quindi le tensioni e quelle che possono essere invece le soluzioni, le prospettive e quindi le visioni, articolerà la nostra riflessione.

Lascio la parola al Segretario Generale dell'Anfaci e auguro a tutti una buona permanenza a Macerata.

Michele Penta

Segretario Generale ANFACI

Buonasera a tutti, cercherò di impegnare il tempo strettamente necessario visto che i lavori sono iniziati con un po' di ritardo.

Parlamentari, illustri autorità, caro Prof. De Martin, gentili ospiti, colleghi, signore e signori, a voi tutti il mio più cordiale benvenuto e vivo ringraziamento per aver voluto onorare con la vostra presenza questo incontro con il quale intendiamo inaugurare in questa prestigiosa e storica sede il Convegno annuale dell'Associazione Nazionale dei Funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno che rappresento in qualità di Segretario Generale.

Siamo particolarmente orgogliosi di poter avere insieme a noi in questa significativa occasione voi tutti e i sottosegretari che attendiamo con ansia, pur nel dispiacere di non annoverare tra i nostri graditissimi e illustri ospiti il Ministro dell'Interno On.le Roberto Maroni, ma i motivi della sua assenza sono stati illustrati dal Presidente Lombardi.

Il mio più sentito ringraziamento anche a nome di tutti i componenti della Segreteria, del Consiglio Nazionale dell'Associazione, va alla Città di Macerata, qui rappresentata dal sindaco Romano Carancini, per la generosa accoglienza accordata e per la vicinanza dimostrata nell'appassionata costruzione di questo evento. Particolare ringraziamento rivolgo altresì al sindaco di Tolentino e Urbisaglia, Luciano Ruffini e Roberto Broccolo, al Presidente della Provincia di Macerata, Antonio Pettinari, al Presidente della Regione Marche, Gian Mario Spacca e a tutti coloro, e vi assicuro sono veramente tanti, che hanno reso possibile tutto questo perché con rara generosità hanno voluto sostenerci nella complessa fase organizzativa.

Con questo convegno l'associazione, che si è sempre distinta per un'azione tesa a garantire il rafforzamento dell'identità e la crescita del Corpo prefettizio, intende affrontare oggi un tema che rappresenta il naturale sviluppo di quelli recentemente trattati nei convegni di Parma e di Bologna e in quanto lo scenario nel quale lo affrontiamo continua a porci innanzi a sfide sempre più complesse per il futuro del nostro paese.

Perché la scelta di tale tema. Perché i concetti di centro, periferia e territorio, hanno assunto un'importanza fondamentale nell'organizzazione delle scienze umane e sociali. Pur con declinazioni specifiche, l'utilizzo dello schema centro, periferia territorio ha esercitato una funzione normativa nella costruzione della conoscenza, individuando alcuni assi privilegiati di organizzazione del funzionamento delle istituzioni.

Negli ultimi anni tale schema di organizzazione è stato sottoposto a critiche e revisioni in diversi ambiti disciplinari, che hanno introdotto nuove angolature analitiche e depotenziato la rigidità dello schema stesso. Le periferie e i territori sono entrati in gioco come protagonisti di una relazione di reciproca influenza con il centro e nuove categorie sono intervenute a disegnare la specificità di questi rapporti e ciò non senza tensioni. Il sistema delle relazioni intergovernative costituisce, pertanto, una dimensione rilevante del governo delle politiche pubbliche.

Decentramento e federalismo sono altrettanti modi di rappresentare il cambiamento nel processo di collocazione del potere decisionale delle risorse e delle responsabilità. I cambiamenti, avviati dai governi nei primi anni '90 e per molti aspetti ancora oggi al centro del dibattito politico ed istituzionale, hanno riguardato gli assetti organizzativi e funzionali di istituzioni politico-amministrative, tanto al centro quanto sul territorio.

Gli anni '90 infatti hanno segnato l'avvio di un lento e complesso processo di ridefinizione

del modello di stato e del modello di intervento pubblico nell'economia e nella società. Da qualunque punto di vista si parta, riforma per l'elezione diretta del sindaco e dei governatori, riforma dei controlli, riforma del bilancio, riforma della dirigenza, riforma dei rapporti tra stato e mercato, la questione dell'efficienza e dell'efficacia diventa centrale nell'ideologia delle riforme. Sia le riforme amministrative sia le riforme costituzionali si sono ispirate in Italia all'idea che accrescere il tasso di responsabilità dei governi locali avrebbe comunque generato un grado più elevato di efficienza ed efficacia nell'uso delle risorse.

La maggiore efficienza ed efficacia a livello locale è garantita dal delicato equilibrio che si viene a stabilire tra la crescita delle funzioni e delle prerogative dei governi regionali e locali da un

lato e la capacità di questi di controllare i processi di raccolta e di allocazione delle risorse necessarie allo sviluppo di nuove funzioni e delle nuove politiche. Di tale equilibrio diviene garante e promotore, anche attraverso l'azione dei prefetti, il governo centrale con la sua amministrazione e le sue politiche.

Come evidente il continuo processo evolutivo del sistema di governo nel nostro paese si è andato via via caratterizzando in senso policentrico con lo sviluppo di sempre più numerosi centri decisionali di pari dignità che concorrono a determinare le scelte di governo e soprattutto gestionali in ambiti e forme diverse da quelle tradizionali. Ciò ha determinato un sistema di governo inevitabilmente complesso rendendo necessarie continue intese inter-istituzionali e processi relazionali di notevole spessore.

E' questo il risultato di un decentramento pluralistico di tipo paritario con il carattere di sussidiarietà espressamente richiamato dalla nostra costituzione. In tale contesto si pone il problema di realizzare le condizioni perché si arrivi a una convergenza delle volontà e al tempo stesso siano rimossi gli ostacoli che impediscono il perseguimento del pubblico interesse.

Si rende necessario quindi, un costante e paziente lavoro di mediazione che richiede oltre a consolidate competenze, una forte credibilità presso l'opinione pubblica che, a sua volta, si presenta quale indispensabile fonte di legittimazione per il soggetto chiamato a comporre le divergenze. Il tema dei rapporti tra i vari soggetti istituzionali sul territorio, il coordinamento tra essi e l'esigenza di alcuni di essere sostenuti nella loro stessa missione a servizio del cittadino, appare di tutta evidenza ove si consideri che il nostro paese è fatto non solo di grandi comuni, ma anche di oltre 8.000 comunità medie e piccole che chiedono assistenza e hanno sempre visto nelle norme statali di orientamento, non un limite alla loro autonomia, ma un indispensabile riferimento per il proprio operato.

In occasione del 150° anno dell'unificazione del paese, è intenzione dei promotori di questo incontro di ripercorrere, con l'aiuto di illustri personaggi del mondo accademico, le tappe fondamentali del processo evolutivo italiano interrogandosi nell'ampia gamma di visioni prospettate, gli interventi di riforma necessari per un'ulteriore evoluzione dell'ordinamento, anche per rendere funzionale al processo d'integrazione europeo ai cambiamenti indotti dalla globalizzazione dell'economia e dalla grave crisi finanziaria, il tutto al fine di contribuire a individuare gli interventi necessari per la semplificazione del sistema istituzionale.

Le problematiche relative all'attuazione delle riforme, andranno affrontate tenendo conto dell'esigenza di procedere ad un riassetto del sistema istituzionale senza il quale non potranno essere raggiunti gli obiettivi della riduzione della spesa pubblica e della semplificazione istituzionale. Il convegno che inizia oggi intende riflettere sulle questioni aperte e affrontare i punti delicati del dibattito istituzionale, nell'auspicio che i lavori possano offrire un valido contributo a questo dibattito sul rinnovamento della Repubblica, una e indivisibile.

Vi ringrazio per l'attenzione.

Luciano Ruffini

Sindaco di Tolentino

E' per me un onore e un piacere dare a tutti voi il benvenuto a questo convegno che si tiene nella sede della Fondazione Giustiniani Bandini e nel territorio di due comuni, il Comune di Tolentino e il Comune di Urbisaglia, qui c'è il collega Sindaco di Urbisaglia.

La curiosità di questa Fondazione è che la sua sede si colloca sul confine tra i due comuni, qui ci troviamo nel Comune di Tolentino ma se ci portiamo nel parco, siamo nel Comune di Urbisaglia.

Questa convivenza esiste da diversi secoli e devo dire che tutto sommato, a parte qualche battuta scherzosa che ci scambiamo, mi pare che funzioni. Quindi questa è anche la dimostrazione che nelle situazioni reali le nostre comunità dialogano, ovviamente sono solo su questi temi, e sanno convivere e andare avanti.

Io devo ringraziare sicuramente l'organizzazione del convegno e in particolare il Prefetto Dr. Vittorio Piscitelli per averci onorato di questa opportunità, perché evidentemente il tema posto in discussione è un tema di estrema rilevanza e attualità, se vogliamo anche un po' complesso si parla di "centro, periferia e territorio".

"Tensioni e visioni" e ho visto che nella scaletta poi successiva il tempo è stato spacchettato in diversi passaggi giustamente. La realtà di chi amministra queste comunità locali è una realtà "difficile e complessa" inutile dirlo, perché a quelle che qualche anno fa venivano definite le difficoltà del cambiamento che si prospettava, si sono aggiunte via via crescenti difficoltà legate ai cambiamenti non realizzati o realizzati a metà e comunque a un contesto economico che caratterizza il nostro paese che è di grande incertezza.

In questo contesto sicuramente le amministrazioni locali trovano riferimento e conforto nella rappresentanza del governo centrale che si attua sul territorio attraverso le prefetture e quindi questo rapporto e questa collaborazione non sono mai mancate anzi direi che costituiscono un elemento essenziale, che poi aldilà dei grandi termini la vita delle nostre comunità si articola in problemi e questioni che vanno affrontate e per le quali i cittadini si aspettano delle risposte.

Quindi se è opportuno e necessario affrontare con un ragionamento di alto livello queste questioni bisogna dare atto che poi nella pratica quotidiana noi ci troviamo ad affrontare questi problemi e li affrontiamo con gli interlocutori che abbiamo davanti, nel caso specifico prefetto, vice prefetti che io ringrazio qui pubblicamente per la collaborazione che poi sul campo riusciamo a realizzare.

Ma questa vicinanza nostra, che è storica, realizza e concretizza il rapporto tra le amministrazioni locali e il governo centrale si sostanzia con dei rapporti ma nel caso specifico noi ci avvaliamo del supporto e dei suggerimenti di queste strutture anche per trasferire in qualche caso le nostre esigenze o i nostri suggerimenti all'amministrazione o al governo centrale.

Molte delle difficoltà che affrontano gli enti locali sono attualmente legate al generale clima di incertezza e anche al persistere di normative, se parliamo di spesa pubblica, legate al patto di stabilità che in qualche caso sembrano accanirsi un po' rispetto al contesto, nel senso che ci si trova non sempre, ma in qualche caso, nell'opportunità di poter disporre di risorse che potrebbero essere utilmente investite a favore del territorio ma più in generale per realizzare investimenti, per promuovere occupazione, per mitigare un clima di generale difficoltà e invece abbiamo le leggi imposte sicuramente dal contesto internazionale, ma in qualche caso probabilmente anche un po' rigide che, ripeto, finiscono per limitare ed impedire anche quello che sarebbe alla portata di queste nostre amministrazioni.

Ora questi concetti come amministratori locali li abbiamo ribaditi in tutte le sedi in cui è possibile farlo, io qui mi sento impegnato a ripeterlo, in un convegno in cui si parla del ruolo e delle problematiche dei funzionari del Ministero dell'interno che trattano i problemi del territorio per dire

che sono a sollecitare anche in questa sede un impegno affinché vengano elaborate delle norme che sblocchino queste situazioni.

Non può essere che il patto di stabilità, cui pure è necessario sottoporsi, poi di fatto agisca in un modo talmente rigido da impedire che interventi e investimenti che possono essere fatti di fatto vengano in qualche modo inibiti da queste norme e quindi è importante che insieme all'analisi delle grandi questioni che riguardano la trasformazione dell'ordinamento dello Stato e degli enti locali continui a manifestarsi questa vicinanza tra il territorio e le rappresentanti funzionarie, funzionarie sicuramente importanti e rappresentative del governo centrale a fin che anche questo tipo di istanze che salgono quotidianamente dagli enti locali e dalle amministrazioni locali possano trovare una risposta e quindi riavviare un processo di rilancio e rivitalizzazione delle nostre comunità perché come tutti noi sappiamo, nella storia di questo paese non solo recente, ma di questi 150 anni gli enti locali con tutti i loro limiti sono stati spesso il motore dello sviluppo, sono stati gli interlocutori privilegiati degli italiani e quindi riteniamo che questo ruolo possa e debba essere confermato e quindi sono qui a manifestare questa mia richiesta che scaturisce un po' dall'opinione di molti amministratori quindi me ne faccio carico.

Vi ringrazio, ripeto, dell'opportunità che ci è stata offerta di questa vostra presenza che ovviamente, oltre a farci piacere, vi consentirà di conoscere il nostro territorio che come sempre è in grado di dare accoglienza. I marchigiani non sono molto sofisticati nel loro modo di essere però sono sicuramente gente accogliente e spero che voi tutti e chi vi ha accompagnato, i vostri familiari trovino una piena conferma del vostro soggiorno qui. Buon lavoro e buona continuazione di questo congresso.

Roberto Broccolo

Sindaco di Urbisaglia

Buonasera a tutti, un saluto dal Sindaco della porta accanto come diceva il collega di Tolentino, c'è una vecchia diatriba sull'Abbadia ma insieme siamo riusciti, in maniera condivisa, a poter far diventare questo territorio una delle bellezze non solo della Provincia di Macerata, ma dell'intera Regione Marche. Nel salutare quindi voi tutti, gli intervenuti, le autorità civili, religiose, militari, Sua Eccellenza il Prefetto, volevo anche molto sinteticamente fare una piccola riflessione sull'appuntamento di oggi.

Abbiamo qui rappresentata la nostra Repubblica Italiana dai sindaci dei piccoli comuni, come il sottoscritto, sindaci medio grandi, sindaco capoluogo, il Presidente della Provincia, il Presidente della Regione e i rappresentanti del governo centrale.

Quindi vediamo che la carta costituzionale nella sua interezza è rappresentata qui oggi pomeriggio e da cittadino questo mi rende particolarmente orgoglioso. Come rappresentante delle istituzioni, con i doveri e i compiti che ciascuno di noi ha gli obblighi che abbiamo verso chi rappresentiamo verso i cittadini, però dobbiamo fare quello sforzo di lealtà e coesione istituzionale che è alla base della coesione sociale alla quale tutti dobbiamo tendere.

Una coesione sociale che è un faro, un punto di riferimento soprattutto in momenti di difficoltà economica, sociale, di incertezza amministrativa e istituzionale di novità di riforme che comunque tutti siamo chiamati ad attuare.

Quindi per far questo, nel 150° anno dell'Unità d'Italia, non possiamo che ripartire dalla nostra Carta costituzionale. Gli articoli della Carta costituzionale che, seppur iscritti in periodo datato, che qualcuno magari pensa a volte anche impropriamente di modificare o cambiare, ma trovano nelle loro singole parole le basi che oggi ci consentono di poter essere qui a rappresentare le istituzioni ma con quella finalità che è quella di avere e mantenere quell'unità e quella coesione sociale alla base della nostra repubblica e della nostra democrazia.

Penso che tutti insieme, ciascuno con i propri compiti responsabilità e competenze, se abbiamo quello spirito unitario che sempre ci ha contraddistinto, pur vivendo insieme in una realtà bella come questa del nostro territorio, potremmo sicuramente affrontare e superare anche momenti difficili che forse vediamo all'orizzonte. Soltanto con questo spirito riusciremo sicuramente a superarli. Grazie.



Romano Carancini

Sindaco di Macerata

Buonasera a tutti, un saluto ai miei amici sindaci che ci ospitano. Un saluto al Presidente dell'Anfaci Gian Valerio Lombardi, al Segretario Michele Penta, a S.E. Vittorio Piscitelli, al relatore Gian Candido de Martin, naturalmente anche un saluto al Governatore Spacca, Presidente della Provincia, ai Vescovi delle diocesi di Macerata e Camerino, Mons. Giugliadori e Mons. Brugnaro, a tutte le autorità civili militari e religiose presenti e naturalmente un saluto particolare di grande affetto a tutti i convegnisti che sono arrivati nel nostro territorio.

Porgo con grande piacere a tutti voi, in particolare ai funzionari e a tutti i presenti, il più cordiale saluto di benvenuto della Città e dell'Amministrazione comunale di Macerata che mi onoro di rappresentare.

È per noi un motivo di viva soddisfazione ospitare nuovamente dopo diciotto anni il convegno nazionale dell'Anfaci così come avvenne il 21 aprile 1989, sia per l'autorevolezza dei partecipanti sia per le alte finalità di studio di confronto e di arricchimento che ne ispirano l'effettuazione.

Il Paese sta vivendo momenti di profonda trasformazione legati a un mondo che negli ultimi mesi è cambiato come non era mai accaduta in nessun'altra epoca storica.

È auspicio di tutti che i governi nazionali e locali sappiano interpretare queste trasformazioni in senso positivo per l'intera comunità dei cittadini. In questo senso assume un significato e un rilievo particolari il Convegno che si apre oggi in quanto offre spunti estremamente interessanti di approfondimento e di studio a chi è chiamato a svolgere un ruolo tanto importante nella vita del nostro Paese.

È stato giustamente rilevato che, poiché lo Stato è custode dell'ordinamento giuridico, garanzia insostituibile di una convivenza civile, è necessario ricreare le condizioni della collaborazione leale dei cittadini e alle sue istituzioni. Io credo che ogni sforzo vada fatto in tale direzione nella ricerca di un rapporto più incisivo, solidale, partecipato fra amministratori e amministratori fra l'apparato pubblico e il singolo individuo.

Certamente tutto ciò richiede una grande capacità di servizio di disponibilità intellettuale prima che operativa. Il senso dello Stato, come momento del vivere civile nella libertà e nella democrazia, deve entrare nella coscienza di ogni cittadino e guidarne i comportamenti quotidiani.

Da una forte fiducia nelle istituzioni da un impegno comune che nasce dalla consapevolezza di essere tutti in eguale misura artefici e protagonisti nel futuro del Paese, si realizzano infatti le condizioni basilari per costruire una società migliore. Tutto questo significa anche assicurare un corretto funzionamento degli organi istituzionali dell'ordinamento, siano essi espressione diretta dello Stato che dell'autorità locale.

È proprio dal grado di collaborazione fra queste due fondamentali realtà che si concretizza la capacità di servire adeguatamente il cittadino, di dare risposte significative ai bisogni della gente, in una parola di tradurre in fatti i principi su cui si basa il nostro ordinamento così come ci sono stati indicati dalla nostra carta costituzionale.

A questo proposito mi sia consentito sottolineare come in questa Città, nella mia Città di Macerata, l'attività amministrativa del Comune abbia sempre visto nella Prefettura l'istituzione vigile attenta, sensibile, pronta in ogni occasione a offrire la propria preziosa collaborazione per la soluzione di piccoli grandi problemi della comunità. Un rapporto fruttuoso che nel reciproco rispetto delle funzioni si è consolidato nel tempo e di cui desidero dare atto pubblicamente in questa sede. Anche grazie a questa proficua collaborazione Macerata e la sua provincia vivono in modo meno drammatico tanti dei gravi problemi che affliggono attualmente il Paese, pur essendo consapevoli del profondo disagio che molti settori della cittadinanza oggi avvertono.

La nostra Repubblica, come sottolinea l'art. 5 della Costituzione recentemente ricordato anche dal nostro Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, si fonda sul principio dell'Unità,

l'Italia è una e indivisibile, ma nello stesso tempo sempre l'art. 5 dichiara che le autonomie sono la linfa vitale da cui lo Stato trae il suo essere tale, dunque vanno riconosciute e valorizzate.

Qual è allora il mezzo più attuale per far convivere queste due fondamentali affermazioni? Lo strumento che appare più affidabile e necessario è quello delle riforme il cui tempo è ormai giunto. Sviluppare in senso federalista lo Stato, come insegna la nuova versione del titolo quinto, significa fondare sulla compartecipazione alle responsabilità lo sviluppo del nostro Paese.

Le tensioni secessioniste non sono la stessa cosa delle visioni federaliste, la cui forza propulsiva e la cui profonda ragion d'essere arrivano fino a noi oggi dal pensiero che animò il Risorgimento e la successiva Unità d'Italia.

Il nostro futuro, dunque, sta non nel conflitto e nella divisione ma nella cooperazione e nell'integrazione per la crescita sociale e il benessere economico di tutti. Il nostro futuro sta nella coesione nazionale. È necessario fare fronte comune e mettere da parte le polemiche e le contrapposizioni politiche e lavorare insieme per un rinnovamento capace di far uscire il nostro Paese da una fase critica e piena di insidie.

In questo senso vanno ripensate anche tutte le questioni legate al patto di stabilità, voglio ribadire quello che gli altri miei colleghi sindaci hanno appena accennato. È un grido di grande civiltà ma che vogliamo anche in questa occasione, anche in questo importante evento cercare di far arrivare alle autorità che hanno capacità di intervenire. Che se da un lato il patto di stabilità rappresenta il necessario rigore dello Stato, dall'altro però troppe volte limita il naturale sviluppo dei territori minandone alla base la liberale facoltà di decisione.

Anche in questo senso il dialogo tra centro e periferia e soprattutto la condivisione delle scelte, che fin qui purtroppo non abbiamo saputo constatare, sarebbe il naturale approdo di una dialettica che si auspica sempre più virtuosa.

Così il territorio sarebbe l'organica sintesi della relazione tra centro e periferia, infatti, in quanto tale la nozione di territorio è politicamente neutra diventa politicamente significativa per l'interpretazione e il valore attivo che ne danno i suoi abitanti, vale a dire persone che organizzano lo spazio in relazione alle proprie necessità.

Solo in questo modo la distanza psicologica tra centro e periferia viene colmata passando dal sentimento di dipendenza a quello di partecipazione.

Tanto ancora ci sarebbe da dire ma non voglio dilungarmi troppo.

Desidero però esprimere l'auspicio che la vostra permanenza a Macerata e naturalmente anche negli altri comuni che vi ospitano, possa permettervi di conoscere un po' più da vicino le straordinarie bellezze paesaggistiche e monumentali di questa terra e di apprezzare l'ospitalità e la cordialità di chi vi abita.

Sarebbe per me, Sindaco di Macerata una grande soddisfazione sapere che lascerete la Città con il desiderio di ritornarvi.

Prima di concludere, voglio porgere a voi tutti l'augurio sincero di buon lavoro, rivolgere un sentito ringraziamento a tutte le autorità intervenute per averci onorato della Vostra presenza.

Un grazie particolare, lasciatemelo dire, al Prefetto Dr. Vittorio Piscitelli e a tutti i suoi collaboratori, per l'impegno profuso affinché questa importante manifestazione si svolgesse nel nostro territorio e in particolare nella Città di Macerata.

Ancora un grazie e un augurio caloroso di buon lavoro e felice permanenza a Macerata da parte di tutta la mia cittadinanza, da parte dell'amministrazione comunale e naturalmente quello mio personale. Grazie.

Antonio Pettinari

Presidente della Provincia

Buonasera a tutti. Un saluto al Prefetto Penta. Saluto il Presidente della Regione Gianmario Spacca, Eccellenze Reverendissime Mons. Giugliadori e Mons. Brugnaro, il Sign. Vice Capo della polizia, il Prefetto Izzo, i sindaci.

Saluto il Prefetto Piscitelli, autorità eccellenze, Presidente della Camera di Commercio, Presidente di Confindustria e quando poi si scende nei particolari si fanno le gaffe che sto facendo.

Sono particolarmente felice di portare il saluto dell'amministrazione provinciale e di tutta la comunità della Provincia di Macerata a questa platea di prefetti, dirigenti e alti funzionari dell'amministrazione civile dell'Interno.

Quando poco più di un mese fa, il Prefetto Penta e il Prefetto Piscitelli mi informarono che l'Associazione nazionale dei funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno avrebbe tenuto il proprio convegno annuale in Provincia di Macerata, non nascondo che ebbi uno scatto di orgoglio. Sapevo bene naturalmente di non avere alcun merito. Il merito, infatti, va sicuramente ascritto al buon lavoro svolto in questi anni qui a Macerata da S.E. il Prefetto Dr. Piscitelli.

Il motto d'orgoglio che ebbi in quella circostanza e durante il cordiale incontro che ne seguì derivava unicamente dalla considerazione che una delle province, nel senso territoriale del termine di solito meno presenti sotto i riflettori della politica e dell'attenzione nazionale, riceveva l'onore di ospitare per la seconda volta dopo molti anni un consesso tanto prestigioso con la presenza di tanti dirigenti e funzionari del settore chiave dell'amministrazione statale.

Vorrei sottolineare una felice concomitanza. A pochi chilometri da qui, in questi stessi momenti, i direttori di tutte le sedi di Confindustria d'Italia, sono riuniti per il loro 38° convegno annuale cui ha preso parte stamane anche la Presidente nazionale Emma Marcegaglia.

Ecco quindi la contemporaneità di due eventi di portata nazionale nella nostra Provincia di Macerata, le massime espressioni dell'amministrazione civile dello Stato qui all'Abbadia di Fiastra e i massimi dirigenti del sistema confindustriale italiano a Recanati e a Civitanova Marche.

Ritengo che alla base di tutto ciò ci siano le qualità di fondo della comunità maceratese, una comunità che, orgogliosa delle proprie origini e della propria terra, ha un grande senso delle istituzioni a ogni livello ed un grande rispetto per il lavoro.

Una comunità che ha dimostrato sempre e comunque una grande coscienza civile fondata sul profondo senso di legalità. Un sentimento questo bene presente sia nella pubblica amministrazione sia nelle attività economiche, dove peraltro gli imprenditori maceratesi si sono guadagnati stima e considerazione a livello internazionale.

Macerata è una provincia che non grida mai la sua presenza, che poco chiede e quel poco lo chiede sommessamente e sempre per effettive reali necessità. Nello stesso tempo essa è una provincia che dà molto in tutti i campi.

Macerata è una provincia che non ama apparire per il semplice piacere di apparire, ma solo per mostrare i suoi valori, non si nasconde, ma ama soprattutto farsi scoprire e coloro che la scoprono se ne appassionano e non la dimenticano più questo perché è una terra per nulla effimera che colpisce per la profondità delle cose che riesce a esprimere.

Mi auguro che possiate rendervene conto sul campo, come si usa dire, ciò durante questo seppur breve soggiorno. Mi auguro che possiate portare con voi il ricordo di una terra ricca di arte e di testimonianze storiche. Mi auguro che rimangano impressi in tutti voi i colori di questi primi giorni di autunno e di sapori delle nostre eccellenti tipicità.

Mi auguro insomma che possiate accorgervi di come la Provincia di Macerata con tutte le sue peculiarità sia un distillato dell'Italia intera. A mia volta desidero rivolgere a tutti voi un augurio di un proficuo lavoro di questo convegno.

Il tema che vi siete posti di trattare, il rapporto tra centro periferia e territorio, è di estrema

attualità e sarebbe particolarmente significativo se proprio qui a Macerata potessero emergere nuove prospettive in grado di esaltare e dare vigore alla cooperazione e alla sussidiarietà istituzionale.

Il sistema delle autonomie locali sta soffrendo in questo momento un periodo peraltro difficile per tutti; inoltre gli enti locali, come veniva ricordato anche dagli altri colleghi amministratori, che sono stati sempre rigorosi nel rispettare gli equilibri economici e finanziari attraverso l'osservanza non solo delle norme di legge, ma soprattutto del buon senso amministrativo, si trovano penalizzati da disposizioni particolarmente restrittive del patto di stabilità interno.

Esso, infatti, impedisce di contribuire a sviluppare il sistema economico locale attraverso la realizzazione di opere pubbliche il più delle volte indispensabili e fondamentali. Ho voluto citare questo aspetto particolarmente sentito, in quanto ritengo che esso sia centrale nel rapporto tra stato e autonomie locali il rapporto tra centro e periferia deve essere di assoluta collaborazione e deve essere tenuto alto il principio delle sussidiarietà.

La crescita del Paese e lo sviluppo economico derivano inevitabilmente dallo sviluppo delle realtà locali. Questo è anche quello che come Presidente della Provincia, mi sento di chiedere allo Stato, a chi lo governa e a voi che siete parte attiva dell'amministrazione.

Buon lavoro a tutti e buona permanenza. Grazie.

Vittorio Piscitelli

Prefetto di Macerata

Onorevoli Sottosegretari, deputati e senatori, Sig. Presidente della Giunta Regionale delle Marche, Sig. Presidente e Sig. Segretario Nazionale dell'Anfaci, Sig. Presidente della Provincia di Macerata, Signori sindaci, magnifico Rettore, carissimi Professori, autorità civili religiose e militari, egregi colleghi, gentili ospiti.

È per me motivo di grande gioia potervi dare il benvenuto qui in questa splendida cornice.

La scelta di Macerata dopo ben diciotto anni come sede dell'appuntamento annuale dell'Anfaci, è una grande soddisfazione per me e per tutte le persone che con grande impegno e professionalità hanno intensamente lavorato nei mesi scorsi per assicurare una degna accoglienza agli Illustri ospiti. Ringrazio particolarmente il Presidente dell'Anfaci Gian Valerio Lombardi, il Segretario Nazionale Michele Penta per lo straordinario lavoro di coordinamento e preparazione dell'evento e i miei collaboratori che si sono prodigati tutti, senza risparmio, nella cura di questa tre giorni che oggi qui si apre.

Ringrazio i sindaci che mi hanno preceduto nell'intervento e tutti gli altri primi cittadini della Provincia che con grande spirito di collaborazione hanno prestato un importante contributo alla realizzazione del convegno e agli eventi a esso collegati, tra cui le visite guidate ad alcune belle località di pregio turistico e culturale di questo territorio. Ringrazio di cuore per la disponibilità dimostrata tutte le istituzioni, banche, fondazioni gli enti e le aziende che a vario titolo hanno generosamente contribuito come partners alla realizzazione del convegno mettendo a disposizione strutture, trasporti, materiale informativo, omaggi, contributi economici, sconti per gli acquisti e quant'altro.

Infine a voi tutti, care colleghe e colleghi provenienti da tutta Italia, il mio più cordiale e affettuoso benvenuto. Grazie per aver aderito a questa iniziativa.

A quanti non conoscono ancora questa splendida provincia e questa regione, spero sia questa l'occasione per scoprire una terra di confine, una marca appunto tra terra e cielo ove ancora nonostante l'impetuoso processo di globalizzazione e la pensante crisi economica che non ha risparmiato i locali distretti industriali e le problematiche connesse ai crescenti flussi migratori e alle conseguenti sempre maggiori esigenze richieste di sicurezza, è possibile godere ancora di una qualità della vita assolutamente pregevole.

Mi auguro quindi cari ospiti che possiate trovare la stessa accoglienza che ho avuto modo di sperimentare e apprezzare nel corso della mia permanenza e che possiate tornare in sede con un ricordo speciale sia del Convegno sia di questi luoghi e sia infine dell'ospitalità dei marchigiani.

“Il rapporto tra centro periferia e territorio. Tensioni e visioni.” oltre ad essere tema di grande attualità è anche sintomo di un dualismo centro-periferia esistente fin dall'alba del nostro Stato unitario e risulta particolarmente significativo trattare tale argomento nell'anno in cui si celebra il 150° anniversario dell'Unità d'Italia dal momento che fin dal 1861 era oggetto di preoccupazione della politica l'esigenza di conciliare il consolidamento dell'Unità nazionale con le massime franchigie possibili, cioè con forme di decentramento ispirate al modello del self government inglese di cui Cavour era ammiratore convinto.

Ma l'aspirazione ad un livello di autogoverno decentrato, seppur da realizzare gradualmente, rimase disatteso a cause dell'imposizione al Regno d'Italia con le leggi di unificazione del 1865 del modello piemontese basato su rigido accentramento che è rimasto praticamente in essere fino agli anni '60 del secolo appena trascorso.

L'estensione della legislazione piemontese attuata secondo il principio dell'uniformità a tutto il territorio del neonato Stato Unitario, si sovrappose a due altre peculiarità che ancora oggi caratterizzano il nostro Paese: i forti squilibri regionali preminentemente ma non esclusivamente tra Nord e Sud e uno storico radicamento delle autonomie locali, in particolare dei comuni il cui ruolo è

come punto di riferimento imprescindibile nella tradizione e nella realtà risale al municipio romano ed al comune medievale e rimane ancora primario a 150 anni dall'Unificazione con la riforma costituzionale del 2001.

Gli squilibri regionali costituiscono tuttora uno dei punti critici e condizionanti del dibattito in corso sulle tensioni tra centro e periferia, basti pensare all'acceso confronto sul federalismo fiscale, mentre l'uniformità giuridica come appena detto risalente al periodo unitario, copre una rilevantissima eterogeneità sostanziale tra le diverse parti del Paese.

Il permanere di queste caratteristiche è uno dei temi al centro della tensione politica e istituzionale e pone domande su questioni alquanto complesse e delicate e ancora apparentemente lontane da soluzioni convinte e largamente condivise.

Siamo di fronte ad una sfida epocale e di fondo che consiste nel capire se una differenziazione delle regole, che poi è la ratio dell'autonomia, sia conciliabile con l'uniformità dei diritti, cioè delle condizioni di vita delle popolazioni e come dare risposte adeguate alle differenze sostanziali che esistono nelle varie parti del territorio nazionale tenendo però insieme sempre e comunque l'unità giuridica ed economica del Paese, l'uniformità dei diritti delle persone e l'uguaglianza sostanziale delle stesse di fronte alla legge proprio come vuole la nostra costituzione.

Credo tuttavia che proprio la storia italiana degli ultimi 150 anni possa insegnare molto a riguardo e ricordarci come quel lontano moto unitario, mutuando le parole del Presidente Napolitano, con tutte le asprezze e contraddizioni sconfitte e successi abbia lasciato un patrimonio che occorre recuperare in chiave nuova respingendo tutti gli impulsi disgregativi ma superando, al contempo, le tare centralistiche.

Diviene così essenziale domandarsi quali siano i limiti alla differenziazione che possono essere accettati per evitare di innescare anche volontariamente pericolosi processi disgregativi.

Rimane forse ancora da individuare quella formula perfetta in grado di garantire quell'indispensabile equilibrio tra un ben funzionante sistema ispirato al principio di sussidiarietà, un necessario grado di ordinamento tra le regioni e un'imprescindibile funzione unificante dello Stato.

La speranza del raggiungimento in tempi brevi della migliore composizione possibile tra queste istanze non proprio convergenti, è però mantenuta viva da esperienza politico-amministrativa riscontrabile in varie parti del territorio nazionale come ad esempio questa regione.

Le Marche, infatti, terra la plurale per antonomasia, in quanto risultato storico geografico di diverse terre di confine ciascuna con peculiari e singolari caratteristiche, si sono contraddistinte nel corso della storia per un modello di sviluppo imperniato sui distretti industriali che pur con distinte connotazioni produttive e sociali hanno dato vita nel corso dei decenni a un comune tessuto economico.

Tale comune denominatore insieme con un sistema di relazioni equilibrate mai disgregatrici tra istituzioni di vario livello, hanno consentito di fare di una regione storicamente e geograficamente isolata dal resto del Paese un modello di studio per economisti di tutto il mondo e una realtà dove famiglie, grazie all'atavico patrimonio di silenziosa laboriosità di tenacia previdente lungimiranza riescono ancora a fronteggiare con dignità situazioni estremamente difficili come l'attuale crisi economica ammortizzandone gli effetti laddove a volte le istituzioni non riescono ad arrivare o a intervenire tempestivamente.

La diversità di storia, costume ed economia dei territori che costituiscono le Marche non impedisce però alle comunità di questa regione di ritrovarsi pienamente nei valori fondanti della nostra Repubblica più volte autorevolmente richiamati dal Presidente Napolitano nel corso delle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e che anche nei centri minori di questa provincia sono stati occasione di ampia e sentita partecipazione popolare risvegliando passione ed entusiasmo per i valori di unità e coesione nazionale.

L'esperienza riscontrabile in questo territorio consente quindi di affermare che non è utopia cercare un'armoniosa composizione dei principi di autonomia e solidarietà di sussidiarietà e di

unità.

Confido quindi che l'autorevolezza dei relatori qui convenuti, la positiva esperienza marchigiana, l'armonia dei luoghi che ci ospitano a partire da questa bellissima Abbadia cistercense e la dolcezza del paesaggio maceratese, possano contribuire a fare emergere e prevalere lungimiranti visioni sulle comprensibili ma auspicabilmente superabili tensioni.

Grazie per l'attenzione e buon lavoro a tutti.

Gian Mario Spacca

Presidente Regione Marche

Buonasera a tutti. Unisco il saluto della regione Marche a tutte le autorità, un saluto particolare naturalmente va al Presidente Lombardi e al Prefetto Penta che hanno voluto onorare la nostra regione e questo territorio di un convegno così importante e così significativo, naturalmente al Prefetto di Macerata che l'ha voluto qui su questa terra e si è impegnato a organizzarlo.

Un saluto ai sottosegretari Davico e Viale che ci onorano della loro presenza, al Vice Capo della Polizia Dr. Izzo, a voi tutti, soprattutto a tutti i funzionari e ai prefetti che sono qui a partecipare a questa riflessione e a queste giornate.

Io auguro loro di viverle non soltanto intensamente dal punto di vista professionale intellettuale, ma di viverla anche piacevolmente nella nostra terra così come è stato detto ora dal Prefetto Piscitelli e che alla fine metaforicamente, parafrasando il poeta più grande della nostra terra Giacomo Leopardi, "il naufragar vi sia dolce in questo mare".

Entrando nel merito della riflessione con alcune brevissime considerazioni, così come hanno fatto i colleghi che mi hanno preceduto, penso che dall'indirizzo dei saluti che avete vissuto sia già emerso chiaramente quanto complesso sia vivere in Italia.

Abbiamo avuto tre sindaci, un presidente di provincia, un presidente di regione, il prefetto, poi abbiamo avuto addirittura tre sindaci che condividono questo luogo lo amministrano insieme e il terzo sovrintende il tutto. Pensiamo se non ci fosse stata la capacità di giudizio, il buonsenso del sindaco Ruffini e del Sindaco Croccolo e del Sindaco Carancini, che cosa sarebbe potuto avvenire di questo luogo, non sarebbe stato sicuramente frequentabile.

Propria questa loro virtù, questo loro senso di responsabilità fa sì che qui ci sia una buona amministrazione dell'Abbadia di Fiastra e la Fondazione possa godere del supporto di queste amministrazioni che insieme condividono i progetti e la *governance* di questo sistema. Credo che qui sia un po' rappresentato il problema dell'Italia.

Noi abbiamo fatto una scelta quella della sussidiarietà e non l'abbiamo fatta da soli perché il principio di sussidiarietà è il principio che l'Europa ha sposato, la seconda parte del trattato di Maastricht quello che ha istituito l'euro ha un capitolo molto significativo in cui l'Europa sceglie un modello di organizzazione civile che è differente da quello che seguono i modelli civili dell'Asia e molto differente, pur ispirandosi a principi condivisi, da quello che viene seguito in America.

Quindi è un modello originale che anche da un punto di vista intellettuale e scientifico viene approfondito dovunque nel mondo in questo momento.

Principio di sussidiarietà che significa quello che ci dice la nostra costituzione riformata nella sua seconda parte dell'art. 5 "La Repubblica è una e indivisibile" però si fonda su un'articolazione molto complessa, è fatta dal comune poi salendo partendo dal basso troviamo la provincia, la regione e lo Stato.

E qui questa *governance* è complessa richiede un grande senso di responsabilità, quello dei due sindaci che amministrano qui questa sistemazione, richiede una *governance* condivisa, una condivisione progettuale e anche un'architettura semplice e semplificata che agevoli questo senso di responsabilità.

Questa io credo sia la strada che dobbiamo percorrere in futuro perché se non riusciremo a dare a questo paese una *governance* responsabile e condivisa ricca di virtù, come quella dei sindaci che qui troviamo in prima fila, difficilmente il nostro paese potrà trovare una strada per rilanciare la sua attività, la sua economia e anche la sua reputazione nel contesto europeo e internazionale.

Questo è una responsabilità che appartiene a tutti noi, non appartiene a qualcuno più di altri, appartiene a tutti noi partendo dai territori e dalle singole comunità.

Vorrei lasciare alle vostre considerazioni alcune piste che ci preoccupano anche come regioni.

La prima è che sicuramente occorre una maggiore semplificazione che eviti la



sovrapposizione tra funzioni e competenze. Questo sia perfettamente in linea di coerenza con principi di sussidiarietà che chiede che certe funzioni siano esercitate a livello più vicino ai cittadini e progressivamente, quando questo non è possibile, sia esercitata ad un altro livello e così via.

Non è possibile che le funzioni siano esercitate contemporaneamente dai quattro livelli di governo perché questo è indicatore non di semplificazione ma di anarchia. E non è neanche difficile da poter costruire un'architettura con un minimo di responsabilità di ordine.

L'altra questione è che anche quando quest'ordine viene in qualche modo violato, esistono dei conflitti, occorre che ci sia un luogo dove la dialettica e i conflitti possano essere ricomposti che oggi non c'è; questa è un'altra questione fondamentale perché non è possibile che tutto sia rinviato alla Corte Costituzionale per quanto riguarda le competenze sovrapposte concorrenti tra Regioni e Stato o altri livelli di conflittualità.

Quindi è necessario ci sia un luogo, un arbitrato dove questi conflitti si possano ricomporre nella maniera più semplice e semplificata.

Un'altra questione che prendo proprio a riferimento dall'Unione Europea che non aveva previsto un'istituzione che fosse espressione, applicando il principio di sussidiarietà, delle realtà locali. Questa istituzione è nata di per sé.

L'Unione Europea aveva previsto di organizzarsi con il Consiglio Europeo che era il luogo dove si incontrano i governi nazionali; la Commissione che era l'organo di Governo dell'Europa che dagli indirizzi e gestisce le politiche europee, il riferimento alle grandi strategie dell'Europa che oggi sono importanti e fondamentali, tutte legate alla persona perché vanno in direzione dello sviluppo ecosostenibile, della salvaguardia ambientale, della giustizia, del rispetto dei diritti fondamentali della persona.

E poi il Parlamento Europeo. Ma strada facendo è sorta un'altra istituzione che oggi è quasi paragonabile al Parlamento Europeo che è il Comitato delle Regioni, ove si ritrovano tutti gli amministratori eletti o una rappresentanza di questi che rileggono i documenti della Commissione e del Parlamento Europeo e li reinterpretano nella logica di una *governance* condivisa e forte.

E credo che questo sia necessario farlo anche in Italia.

Se noi vogliamo andare in direzione del principio di sussidiarietà, vogliamo una Repubblica una e indivisibile fondata sul lavoro e sulla giustizia e su tutte le cose che ci diciamo, ma che sia comunque ispirata al principio di sussidiarietà, credo che ci sia la necessità di una legislazione che corrisponda a questi bisogni e a queste necessità attraverso la differenziazione dei due rami del Parlamento e che quindi anche qui in Italia sorga quello che in Europa è sorto naturalmente ovvero una seconda camera, che può essere il Senato della Repubblica, che lavori per togliere un po' di quella confusione che oggi esiste nell'architettura istituzionale che ci siamo dati altrimenti rimarremmo sempre, come fanno i Sindaci Ruffini e Crocchio che condividono la proprietà di questo luogo, al loro buonsenso e al loro senso di responsabilità.

Ma per un Paese complicato, per l'Italia occorrerebbe qualcosa di più perché poi a volte non riusciamo neanche a trovare quel buonsenso e quella responsabilità che hanno questi due sindaci e ci facciamo prendere la mano da altre pulsioni.

Buon lavoro a tutti e mi auguro possano nascere delle indicazioni utili per il nostro ruolo di amministratori.



Gian Candido De Martin

Professore Ordinario Università Luiss “Guido Carli”

Ringrazio per l'invito chiedo venia per la voce che non è al massimo, spero di farmi sentire. Dico subito che non conto di svolgere una relazione sistematica che non sarebbe possibile su un tema di questa portata e complessità, dato anche il tempo limitato.

Piuttosto ho interpretato questa occasione come una possibilità di offrire qualche spunto di riflessione a un'assemblea così qualificata di addetti ai lavori, sullo stato dell'arte e soprattutto su alcuni profili problematici che riguardano al tempo stesso le autonomie e l'Unità, il rapporto tra autonomie e unità nel nostro sistema, cercando di mettere in evidenza nodi pendenti e prospettive possibili.

Partirei però da una rapida enunciazione di tre diverse prospettive dalle quali si può leggere un sistema unitario in cui sono presenti le autonomie.

Una più legata al dato costituzionale vigente una visione policentrica del sistema, l'altra invece una visione che in qualche modo è stata centrica che possiamo vedere sia in una prospettiva di maggior garanzia di autonomie oppure di autonomie che sono sostanzialmente in balia del centro.

Quindi un'autonomia come governo responsabile, un'autonomia sotto tutela e un'autonomia eterodiretta o fortemente condizionata dal centro.

Sono alcuni parametri che possono aiutare a comprendere meglio queste differenze, il modo di intendere per esempio il riconoscimento delle autonomie nell'art. 5 della Costituzione, lo spazio di autorganizzazione riconosciuto alle autonomie, l'assetto dei controlli esterni soprattutto di quelli preventivi, il modo con il quale si alimenta sul piano finanziario il sistema delle autonomie e se vogliamo poi ancora i rapporti inter-istituzionali come vengono configurati.

Per quanto riguarda il modello così detto policentrico, che ovviamente è quello che parte dall'art. 5 della Costituzione fondato sull'unità e indivisibilità della Repubblica ma sul riconoscimento delle autonomie come istituzioni esponenziali di collettività territoriali con una propria ragione d'essere, partendo da qui troviamo già il nucleo di quello che oggi chiamiamo la sussidiarietà cioè su un assetto dei poteri pubblici in cui bisogna valorizzare il più possibile le collettività locali nella loro capacità di autogoverno.

D'altra parte il nuovo articolo 114 come a tutti è noto, traendone le conseguenze, elenca le istituzioni costitutive della Repubblica al di fuori di ogni gerarchia partendo da quelle più vicine al cittadino. Siamo in sintonia anche con l'orizzonte fissato dalla carta europea dell'autonomia locale che ha una medesima impronta culturale e istituzionale.

Quindi sono tante le istituzioni, i centri di riferimento, quante sono le comunità territoriali esistenti e diversi livelli, ciascuna con la propria identità la propria storia, il proprio ambito territoriale la propria consistenza demografica, senza simmetrie o omogeneità forzate, ciascuna viene da una eredità che si fa istituzione unitaria a livello comunale provinciale o regionale, ciascuna dotata di funzioni proprie alcune anche fondamentali nell'ordinamento costituzionale, con uno spazio per quelle che io chiamo funzioni libere, cioè non assegnate ad alcuno dall'ordinamento che possono essere auto assunte dalle comunità interessate; ciascuna preposta alla cura degli interessi della collettività insediata nel territorio di riferimento nei vari campi in cui hanno una vocazione a gestire questo tipo di interessi; ciascuna titolare di risorse finanziarie nell'ambito di un sistema che deve ripartirle in base a criteri oggettivi e anche equativi, lasciando poi spazio a una gestione in cui deve aver posto un principio di responsabilità anche in termini di autocontrollo.

Il controllo interno dovrebbe essere il baricentro di una visione responsabile dell'autonomia.

Naturalmente a fronte di questa concezione forte dell'autonomia sta però anche l'unità del sistema che non è espressione di uno stato piramidale, che non suona come uniformità o come dirigismo o come superiorità del centro, ma come punto di equilibrio e conciliazione tra istanze unitarie, legate soprattutto ai diritti per tutti i cittadini della Repubblica, e istanze autonomistiche

che danno spazio alle diverse espressioni della società e al modo di curare i compiti propri di ciascuna collettività.

È quell'armonia discorsiva di cui parlava Costantino Mortati, ispiratore dell'art.5 della Costituzione e che Ruini aveva sottolineato essere proprio l'aspetto essenziale di un ordinamento nuovo strutturato su basi di autonomie e Gaspare Ambrosini da parte sua aveva detto in costituente che potenziando le autonomie, risolvendo così meglio i problemi locali, si potenziava anche la nazione. Quindi un equilibrio di sistema che possiamo chiamare Repubblica delle autonomie.

Si potrebbe anche dire via italiana al federalismo, ovviamente intendendo per federalismo non uno stato federale che sarebbe inconciliabile con l'art. 5, ma viceversa questa spinta a considerare le autonomie parti di un sistema che ha una sua dimensione unitaria pur avendo il baricentro dell'amministrazione spostato il più possibile verso i cittadini con relazioni inter-istituzionali tendenzialmente paritarie che dovrebbero portare a concertazioni e intese tra i diversi livelli di governo del sistema.

A fronte di questa visione policentrica c'è una visione che invece in definitiva è stata centrica. Una prima prospettiva di una visione statale che forse noi possiamo ricondurre almeno in parte all'originario titolo quinto della Costituzione, non all'art.5, laddove cioè le autonomie pur riconosciute come espressione di una comunità territoriale che si autogoverna con interessi locali da gestire, non sono però intese come soggetti pienamente responsabili, ma posti sotto tutela del centro di poteri esterni. In effetti da questo punto di vista in questa visione lo Stato conserva una sua forza maggiore anche nei rapporti inter-istituzionali dando vita a conferenze in cui è però il centro che condiziona il resto, non si realizza un tavolo paritario.

Testo unico, l'ordinamento degli enti locali l'ho detto a tutto il centro l'autorganizzazione non fa parte di questa prospettiva, i controlli sono soprattutto controlli esterni non tanto controlli interni, quindi si attenua l'autonomia è più quasi l'autarchia che una volta contrassegnava queste situazioni di enti territoriali in parte almeno eterodiretti.

D'altra parte non a caso nel titolo quinto della Costituzione sono state approvate le due norme sui controlli esterni preventivi (130 e 125) proprio per creare una condizione di autonomia responsabile.

C'è poi per completare questo rapido excursus sulle possibili visioni del rapporto unità autonomia, anche un'impostazione statale in cui la condizione delle autonomie è assai meno garantita in cui in sostanza enti locale e regioni sono considerate una variabile aperta dell'organizzazione dei pubblici poteri e dell'amministrazione.

Nell'ambito di un sistema che in definitiva è sostanzialmente centralista e piramidale cioè riserva al centro le decisioni sull'assetto e tiene il sistema delle autonomie non solo sotto controllo ma in qualche modo fortemente condizionato vanificando il principio di responsabilità, il riconoscimento stesso delle comunità territoriali perde significato, si parla di ambiti ottimali di criteri definiti a tavolino, non vengono chiarificate le funzioni proprie, proliferano le amministrazioni straordinarie le amministrazioni in deroga che svuotano il senso delle autonomie come perno dell'amministrazione territoriale.

Le risorse finanziarie sono governate dal centro ad unum con le finanziarie o con interventi in cui in sostanza ci sono dei destinatari di decisione che non sono compartecipi di un effettivo principio di responsabilità. E quindi per queste autonomie territoriali in balia o dipendenti dallo Stato, più che ausiliarie della comunità rappresentata e quindi un pendolo tra accentramento e decentramento che resta in mano al solo attore statale.

Detto questo per cercare di aggiungere qualche considerazione più di attualità, ovviamente si tratta di mettere a fuoco le vicende più recenti dopo la riforma anche del titolo quinto che doveva essere il punto di svolta per il riassetto del sistema in una chiave coerente con il disegno policentrico con questa valorizzazione delle autonomie come perno di un'amministrazione legata anche a una visione pluralista e democratica delle istituzioni della Repubblica.

In realtà dopo il 2001 si è determinata una situazione assai ibrida con frequenti oscillazioni da un'idea policentrica delle istituzioni a soluzioni di tipo statale con sbandate vere e

proprie, specie l'ultima, verso questo modello in cui le autonomie territoriali sono in qualche modo in balia delle decisioni del centro, quindi con non trascurabili tensioni tra il sistema delle autonomie e il centro.

In effetti, se vogliamo rapidamente, non lo devo fare tra gli addetti ai lavori come i presenti, ma se vogliamo evocare qualche elemento di riferimento possiamo dire che in questi dieci anni nella quattordicesima legislatura si è iniziato con una certa attenzione all'obiettivo di attuare la riforma costituzionale, l'accordo inter-istituzionale del 2002 poi la legge la loggia legge 131 del 2003 e però non si è riusciti a dar sviluppo alla delega contenuta in questa legge che richiedeva di definire le funzioni fondamentali dei comuni e delle provincie come primo passo per un'attuazione organica di questo disegno, nonostante i lavori della commissione vari, io ho conosciuto in quell'occasione anche il Prefetto Lombardi e tanti altri servitori dello Stato che hanno cercato di dare un contributo e tuttavia non si è arrivati a dare concretezza a quel disegno.

La quindicesima legislatura è stata troppo breve per poter portare a risultati significativi. Questa legislatura in corso mi pare contrassegnata oggettivamente, da una serie di resistenze inerzie o da interventi in contraddizione con in principi della riforma costituzionale, specie sul piano della chiarificazione delle funzioni locali.

Si è fatta, a mio parere, una scelta assai opinabile di cercare di attuare la riforma costituzionale partendo dall'assetto finanziario dall'attuazione del 119 del cosiddetto federalismo fiscale senza aver prima chiarito adeguatamente il chi fa che cosa e senza aver cercato di sfoltire il sistema istituzionale da tutta quella miriade di enti strumentali dipendenti dalla regione dagli enti locali che appesantiscono oggettivamente l'amministrazione e costano.

Quindi il federalismo fiscale da questo punto di vista è oggettivamente alle prese con un'estrema difficoltà ad arrivare in porto, nonostante contenga alcuni enunciati certamente utili in termini di potenziale e maggiore responsabilità delle autonomie in un sistema basato su criteri oggettivi di fabbisogno standard che dovrebbero essere la base di riferimento per la distribuzione delle risorse, interventi perequativi e via dicendo.

Ma le tensioni maggiori si legano, a mio avviso, ad altri due fenomeni.

Da un lato alle ricorrenti tendenze del centro, soprattutto del governo soprattutto in questa legislatura, a dar vita ad amministrazioni dell'emergenza con procedure straordinarie con una miriade di commissari; Protezione civile in senso stretto si ok ma accanto a queste emergenze socie ambientali, grandi eventi, nomadi e immigrazioni che tagliano fuori emarginano il ruolo dell'amministrazione ordinaria sia dei ministeri sia soprattutto delle autonomie territoriali, in campi molto delicati. Sono impressionanti, da questo punto di vista, i dati forniti dal rapporto dell'Onorevole Duilio per il Comitato per la Legislazione che a fine 2010 aveva dato conto puntuale di 109 ordinanze di Protezione Civile nel solo 2009.

C'è poi un altro versante di preoccupazione legato alle frequenti incursioni del legislatore statale sul terreno degli ordinamenti locali e regionali con interventi di seminati in decreti aventi contenuto finanziario.

Specie a partire dalla finanziaria per il 2010, poi ce ne sono stati una serie, gli assi portanti delle garanzie delle autonomie sono messi continuamente in discussione e da questo punto di vista dobbiamo solo ricordare da ultimo questo in modus di procedere erratico e pieno di contraddizioni di interventi di quest'ultima estate. In quest'ultima estate, soprattutto in quello di agosto ma anche in quello di settembre sia il decreto legge ma anche la legge di conversione, contengono elementi palesi di distonia con la visione policentrica che dovremmo ricavare dal testo costituzionale a volerlo attuare in modo effettivo coerente sia pure processuale.

Sorvolo su singolari provvedimenti come quello di creare sedi di rappresentanza ministeriali decentrate a Monza, senza tener conto della presenza nel medesimo luogo di uffici di rappresentanza del governo nazionale che possono essere benissimo il luogo in cui anche il ministro responsabile può ovviamente interloquire con il territorio.

Il decreto 138 e la legge 148 contengono senza dettagliare molto tutta una serie di previsioni che mettono in discussione la visione autonomistica in sintonia con il titolo quinto e con l'obiettivo

di un federalismo beninteso basato su funzioni chiare, risorse certe commisurate a fabbisogni standard. Basta considerare l'approccio alla questione dei piccoli comuni, nel decreto legge addirittura si pensava ai sindaci podestà,

La moltiplicazione di modelli associativi tra loro sordinati in larga misura anche inapplicabili, in contrasto anche con il contenuto di quello che prevede il cosiddetto disegno di legge "carta delle autonomie" che in parlamento sta camminando in parallelo con l'obiettivo di attuare organicamente il titolo quinto.

Quindi gli interventi dell'estate sono in distonia sostanziale con molta parte del contenuto di questo disegno di legge organico che invece dovrebbe realizzare. Quindi non so se una mano non sa quello che fa l'altra, ma certamente ci sono domande che certamente ci si possono porre.

La sbandata più grave a mio giudizio la si ha sulla questione provincie che come tutti sappiamo ha messo in discussione, a mio avviso in modo del tutto superficiale, come enti inutili che costano ecc., poi si è in agosto pensato a stabilire dei criteri a tavolino ottimali per rivedere tutto il reticolo delle provincie della Repubblica.

A settembre invece si è ripiegati su una soluzione diversa, quella di affidare alle Regioni la creazione di nuovi enti intermedi con il rischio che si moltiplichino questi enti non che si riducano, ma che soprattutto costino di più perché la commisurazione è con il costo del personale delle regioni non con quello delle provincie. Già questo elemento aumenterebbe del 25%, se calcolato, il costo di quello che avverrebbe.

Quindi qui fare, per concludere rapidamente nei tempi previsti, in una situazione in cui ci si allontana dal quadro istituzionale in modo così, a mio parere, pericoloso e con il rischio di compromettere proprio presupposto del disegno, credo che sia indifferibile fare una scelta di metodo e di merito sempre che si ritenga il titolo quinto, un punto di riferimento utile.

C'è chi vorrebbe metterlo in discussione, c'è chi non si riconosce nel titolo quinto, magari culturalmente oppure chi vorrebbe oggi ripensare l'architettura del sistema istituzionale senza aver provato ad attuare concretamente quel disegno che pure era stato in origine condiviso da tutte le forze politiche oltre che dal sistema delle autonomie perché il titolo quinto, aldilà della modalità con cui è stato approvato a stretta maggioranza, in realtà è in larga misura frutto della commissione bicamerale di un testo che era stato approvato all'unanimità nella commissione bicamerale cosiddetta D'Alema.

Personalmente io, non c'è bisogno forse di aggiungere molto, mi annovero tra coloro che non sono pentiti di questo disegno ma anzi sono convinti che questa sia la strada da battere per ricostruire la Repubblica in una chiave di maggiore democrazia sostanziale, di pluralismo, distribuzione dei compiti tra vari soggetti del sistema trovando una chiave utile per la chiarificazione delle funzioni.

D'altra parte io mi sono sempre riconosciuto in una cultura autonomistica che non solo fa capo a Mortati, che prima ricordavo, ma è stata alimentata da illustri pubblicisti come Feliciano Benvenuti e l'ordinamento repubblicano, è un punto di riferimento obbligato quel suo volume, oppure gli studi di Giorgio Berti sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale, oppure gli studi sul coordinamento non autoritativo nelle pagine di Vittorio Bachelet.

Ecco io ho alle spalle questo tipo di pensiero e ritengo pacificamente che si debba andare in una certa direzione.

Qui ho avuto il piacere di rivedere Adriano Ciaffi, con il quale ho condiviso nel passato tanti momenti in cui si andava in una prospettiva di riforme che aveva questo tipo di baricentro.

Quindi ritengo, non da oggi, che il filo rosso da dipanare con coerenza sia da un lato quello di attuare realmente questo disegno già inserito nel titolo quinto della Costituzione, per altro verso di completare questo disegno sul terreno di altre riforme costituzionali che sono necessarie per dare un volto compiuto alla Repubblica delle autonomie.

Ora sul piano delle priorità attuative cosa dire. Sul versante delle autonomie quali sono i passaggi che mi sembrano essenziali anche in una sequenza logica.

Anzi tutto la chiarificazione di chi fa che cosa, applicando il principio di sussidiarietà

temperato al principio di differenziazione e di adeguatezza, distinguendo i ruoli maggiormente operativi degli enti locali quello legato alle funzioni di base dei comuni, quello delle provincie legato alle funzioni di area vasta rispetto a quello delle regioni che viceversa dovrebbe essere un ruolo essenzialmente legislativo e programmatico non di amministrazione operativa come in realtà le regioni sono abituate a fare accentrando funzioni che dovrebbero essere locali.

Per realizzare questo riassetto delle funzioni, del chi fa che cosa, ci sono tre variabili con le quali bisogna fare i conti, son tre nodi da sciogliere.

Uno è alla questione delle città metropolitane, se vogliamo effettivamente realizzare un sistema di governo in queste realtà diverse, bisogna in una direzione che dia concretezza a quanto è previsto in costituzione.

Poi c'è la questione opposta dei piccoli comuni che è un'altra questione spinosa in sé, nel senso che bisogna trovare modalità per realizzare effettivamente l'autonomia a livello dei piccoli comuni, cercando forme di aggregazione anche obbligatorie e alle unioni obbligatorie polifunzionali, credo siano un obiettivo sul quale si debba convenire.

Questo non significa dimenticare la prospettiva dell'eventuale fusione o aggregazione dei piccoli comuni da incentivare ecc., ma l'obiettivo non è quello di riscrivere a tavolino i territori e le comunità territoriali ma di creare delle modalità dell'ordinamento capaci di offrire a ciascuno uno strumento di governo adeguato.

Poi c'è l'aria vasta, qui per me significa provincia, certo non le provincie che proliferano in modo anche artificiale come è successo in Sardegna in autonomia speciale usata male, ma provincie che siano effettivamente espressione di un'area vasta e che sono il necessario raccordo istituzionale anche capace di operare delle scelte che non potrebbero fare delle assemblee di comuni di sindaci dei comuni perché sarebbero inevitabilmente delle mediazioni non delle scelte di ambito territoriale.

Detto questo gli altri li menziono per titoli: la semplificazione drastica degli enti strumentali, la miriade di soggetti per lo più mono settoriali che appesantiscono a vario titolo e spesso si sovrappongono nell'ambito dei territori regionali e locali; la razionalizzazione conseguente dell'assetto delle risorse finanziarie in base ai fabbisogni standard anche meccanismi di *spending review* eliminando i privilegi finanziari ad esempio delle regioni speciali, i privilegi finanziari di taluni soggetti che nel sistema sono più eguali degli altri.

E poi, infine, rafforzamento dell'autocontrollo quindi effettivo ripensamento del sistema dei controlli interni e all'esterno deve esserci, a mio parere, anzi tutto un controllo collaborazione finalizzato a far sì che i controlli interni esistano e siano affidabili.

Questo è l'obiettivo legato all'autonomia responsabile, in questo senso anche in previsione della legge della loggia possono essere in sintonia. Finisco sul versante dell'Unità, dove sarebbe indispensabile che il legislatore nazionale finalmente tenesse conto del suo dovere di definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che sono la base di riferimento dell'unità del sistema.

C'è comunque sul piano istituzionale a tener conto di alcune esigenze che sono, a mio parere, in sintonia piena con questa visione policentrica della repubblica delle autonomie: controllo di garanzia finanziario, coordinamento della finanza pubblica, poteri sostitutivi a garanzia dell'unità e dell'osservanza di questi livelli essenziali delle prestazioni da parte di tutti i soggetti del sistema, poi c'è soprattutto la questione dei raccordi inter-istituzionali.

E da questo punto di vista, da un lato c'è l'esigenza di ripensare alle conferenze in vista magari di un'unica conferenza che può essere la conferenza della Repubblica, magari articolata al suo interno, ma un luogo dove effettivamente ci sia la possibilità di condividere da parte di tutti i livelli istituzionali del sistema i momenti di collaborazione e coordinamento che sono indispensabili in un sistema che sia tale cioè che tenga che abbia elementi di coesione.

E poi da questo punto di vista arrivo a una battuta, in questa sede obbligata ma non solo qui, che riguarda gli organi statali di raccordo e di supporto delle autonomie sul territorio.

Questo è un elemento che mi pare decisivo, il consolidamento del ruolo del Prefetto in una prospettiva di questo genere, mi sembra una conseguenza necessaria di un coerente tentativo di

realizzare un equilibrio tra istanze autonomistiche e istanze unitarie attraverso l'esercizio di una funzione delicata che da un lato deve essere il punto di riferimento in periferia delle amministrazioni periferiche statali, qui si riprende così il discorso delle utg qui c'è ultimamente nella 148 è emersa improvvisamente la previsione nell'art. 1 diventato di una concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato, si ritorna a quello che era stato già detto ma che non era stato attuato, vediamo se è la volta buona.

Dall'altra però c'è, soprattutto dal mio punto di vista, l'esigenza di valorizzare la funzione prefettizia come funzione di snodo mediazione supporto tra autonomie locali e sistema nazionale. Una figura quella Prefetto in cui non si esalta tanto l'autorità dello Stato in periferia, certo ci sono alcune funzioni di garanzie che i Prefetti devono assicurare, ma piuttosto il Prefetto è un punto di riferimento in una posizione di terzietà che deve riuscire a creare effettivamente in modo stabile momenti di raccordo di collaborazione tra amministrazione statale anzi tutto amministrazione periferica e autonomie del territorio, essendo al tempo stesso anche una sorta di sportello garanzia dei cittadini.

Ci sarebbero poi interventi di completamento della riforma costituzionale sui quali non mi soffermo, mi limito solo a ricordarli per titoli: l'adeguamento del bicameralismo, assicurando una voce al centro delle autonomie; la costituzionalizzazione dei rapporti inter-istituzionali in chiave paritaria; garanzie di accesso dei comuni delle provincie alla corte costituzionale; un regionalismo asimmetrico sì ma senza privilegi finanziari, come attualmente avviene talvolta con sperperi talvolta con un uso più oculato delle risorse ma sempre privilegi finanziari sono rispetto al resto del paese e ciò mina la coesione nazionale; io aggiungo misure per evitare nuove provincie, una soglia che in qualche modo metta a riparo da certi rischi.

Come si capisce, è un disegno complesso che non si può attuare in un'unica circostanza ma richiede un processo e una visione organica in cui riconoscersi, una condivisione sostanziale al di là delle maggioranze, è un disegno istituzionale destinato a lungo periodo. Allora per chiudere tre battute flash per sottolineare anzi tutto che in ordine al metodo c'è un'esigenza evidente di stabilizzazione del quadro istituzionale.

Non si può essere alle prese continuamente con innovazioni, sperimentazioni, interventi spot che complicano la vita degli addetti ai lavori ma che anche allontanano i cittadini in qualche modo da una comprensione del sistema paese.

C'è bisogno di uno spirito costituente per rimettere in ordine le istituzioni della Repubblica e le amministrazioni che sono la frontiera vera del rapporto con i cittadini.

Poi in ordine ai contenuti c'è evidentemente un'esigenza sì di risparmiare ma proprio per questo di razionalizzare le competenze, di evitare le sovrapposizioni, di riordinare tutto il sistema degli enti strumentali semplificando il quadro in vista di autonomie praticate non sono rivendicate.

La battuta finale la vorrei riservare alla necessità, al contempo, di investire responsabilmente e fortemente nella formazione sia degli addetti ai lavori ivi compresa l'amministrazione dell'interno, io ho avuto il piacere e l'onore di essere tante volte nell'ambito della scuola e apprezzare ruolo e significato che ha questa struttura formativa.

C'è bisogno di una scuola della Repubblica mettendo insieme scuola dell'interno e scuola dell'amministrazione locale in un disegno unitario in cui vi sia un forte impegno per sviluppare una competenza anche tecnica in questa direzione.

Ma al tempo stesso credo ci sia bisogno anche di non perdere di vista le occasioni di formazione dei cittadini a questa cultura dell'autonomia responsabile perché è un problema anzitutto culturale quello che sta alla base di tante difficoltà. In questo senso credo non si debba perdere di vista l'occasione offerta dall'insegnamento di costituzione cittadinanza che dovrebbe essere un filo rosso che ciascuna scuola della Repubblica dovrebbe poter utilizzare per creare presupposti di nuovi cittadini democratici in grado di svolgere un ruolo attivo anche nelle autonomie territoriali in cui sono ricompresi.

Chiudo qui, chiedo venia se ho sforato di qualche minuto.

Spero almeno di essere riuscito a far comprendere la mia visione che poi non sarà



coincidente magari con quella anche di qualche collega che magari domani porterà qui il suo contributo, ma spero comunque di aver offerto qualche spunto utile per il proseguo dei lavori.

Grazie.

Michelino Davico

Sottosegretario Ministero dell'Interno

Grazie e buonasera. Un saluto veramente cordiale a tutti voi, alle autorità locali, alle autorità nazionali, ai prefetti presenti, che incontro girando per il paese, grazie della vostra presenza e del vostro impegno e di questa relazione che in questi anni si è creata.

Prima di tutto vi devo portare il saluto e le scuse del Ministro Maroni che doveva e voleva essere qui ma è stato trattenuto a Roma in una giornata di importanti e significativi momenti sia di aula sia di Consiglio dei Ministri.

Siamo due sottosegretari che speriamo di fare almeno una parte di questo Ministro cui vada tutta la nostra considerazione e il nostro plauso.

Poi ringrazio l'Anfaci e il suo Presidente il Prefetto Lombardi per l'invito a questo importante appuntamento annuale in particolare per il tema scelto, nelle prime battute che abbiamo ascoltato di tensioni e di visioni ce ne sono tante molte sono state costruite in questi quasi tre anni di lavoro di confronto a tutti i livelli.

È un tema che ci offre la possibilità di una riflessione più approfondita su una questione cruciale per il paese sia dal punto di vista politico istituzionale sia sociale ed economico in un momento, che tutti sappiamo e condividiamo, molto particolare e complicato che interessa anche altri importanti Paesi dell'Europa con un dibattito aperto che risente anche di questa ulteriore evoluzione.

L'Italia di oggi, infatti, non ha ancora affrontato fino in fondo la questione del rapporto nuovo tra centro e periferia, tra municipalismo e nazione, tra unità del territorio e pluralità dei territori, in una fase in cui occorre attrezzare e potenziare i contesti locali per vincere le sfide globali.

Una riflessione su questo tema è ancora più utile quest'anno nel 150° anniversario dell'Unità del Paese perché si può crescere di più e più in fretta solo se si sciolgono nodi purtroppo ancora irrisolti. Il malessere del Sud e del Nord, quelle che sono ancora chiamate la questione meridionale e la questione settentrionale che spesso alimentano fenomeni di disaffezione e risentimento nella società nei confronti dello Stato, problemi che non siamo riusciti a mettere definitivamente alle nostre spalle ma che anzi abbiamo ancora ben vivi davanti.

C'è un sud compresso da stimolare, c'è un nord che arranca da incentivare e c'è un'Italia che esporta in tutto il mondo da sostenere.

Ci sono eccellenze da valorizzare e sprechi ed inefficienze da debellare, da nord a sud. In un Paese così diverso e diversificato ad ogni latitudine, perché ci sono le piccole imprese e le aree delle grandi concentrazioni urbane e industriali, le aziende agricole a conduzione familiare e le grandi cooperative in cui spesso si accomuna ciò che non è assimilabile, c'è bisogno di soluzioni adatte ai territori rigorosamente al plurale, ai territori, alla varietà, alla specificità dei territori.

E quello che abbiamo fatto in maniera di sicurezza in questi anni come esempio da parte nostra. Leggere i territori ed elaborare risposte capaci specificamente di soddisfare quelle specifiche esigenze.

Risposte che sono state molteplici: i patti per la sicurezza, i protocolli di legalità, le riunioni periodiche di coordinamento con le forze di polizia, i desk interforze, il potenziamento della video sorveglianza, il nuovo ruolo dei sindaci nell'ambito della sicurezza urbana. Tante cose abbiamo fatto e avete fatto e coordinato.

Con questo approccio i risultati non sono mancati, più azioni di contrasto ma anche più prevenzione, meno delitti e città più sicure.

La crisi finanziaria internazionale unita a quella economica ha accentuato i problemi e acuito le tensioni sociali e generazionali ma anche istituzionali, regioni ed enti locali contro il governo nazionale, rendendo così più urgenti le risposte.

Risposte assolutamente non facili perché tutti i livelli di governo, dallo Stato centrale ai comuni, sono chiamati a una prova complessa ovvero offrire gli stessi servizi con meno risorse, sostenere i giovani, le imprese e le famiglie senza appesantire il già enorme debito pubblico.

Il Ministero dell'interno sta raccogliendo questa sfida ineludibile, pensare e riorganizzare il proprio assetto al centro come in periferia trasformando questa difficoltà del momento, cosa e quanto tagliare, in una grande opportunità per il futuro.

Una sfida alla quale ci stavamo già preparando prima dell'estate quindi prima anche delle due manovre, era già stato costituito presso il Ministero quella commissione per la riforma della legge 121 così come annunciato proprio dal Ministro in occasione dell'anniversario della fondazione della Polizia di Stato.

Una legge importante approvata 30 anni fa, in una città molto diversa da quella di oggi, da aggiornare dove utile per realizzare il modello di sicurezza partecipato in cui crediamo. Ma da sola la riforma della 121 non basta.

Occorre anche riorganizzare anche la presenza dello Stato sul territorio, affrontare con intelligenza e decisione la dislocazione dei presidi delle forze di polizia cambiando, se serve, gli ambiti territoriali di competenza per ottimizzare le risorse umane e strumentali, semplificare e procedure e ridurre i costi in una geometria variabile.

Sul piano generale la risposta del governo per affrontare e risolvere il problema del rapporto nuovo tra centro e periferia si chiama federalismo. Significa più autonomia ma anche più responsabilità.

Chi vota e chi sceglie è più vicino a chi decide e viceversa. Una risposta forte anche alla domanda ampia di partecipazione alla vita civile e democratica di cui si registrano sempre più insistentemente i segnali.

Il federalismo è ancora da realizzare in pieno e quello fiscale è la strada attraverso la quale raggiungere il traguardo di uno Stato federale.

Il federalismo comporta chiarezza di ruoli, competenze e risorse da assegnare dal governo centrale alle autonomie locali. In questa fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema i prefetti sono chiamati non solo a rappresentare lo Stato sul territorio ma a rendere il rapporto tra centro e periferia più fluido più forte e più proficuo.

In tante occasioni i prefetti hanno dimostrato di saper ascoltare le voci dei territori e di farsene interpreti. È chiaro che il federalismo è un processo e richiederà altre riforme istituzionali necessarie per consegnare al Paese un assetto più moderno equilibrato ed efficiente con ulteriori tempi.

È quello che stiamo facendo e che vogliamo continuare a fare nel tempo che ancora ci separa dalla fine della legislatura.

Grazie, buon lavoro e complimenti soprattutto a chi ha organizzato e chi ha scelto un posto così importante e bello come questo.

Sabato 15 ottobre 2011

## Tavola rotonda

Gian Valerio Lombardi

Presidente ANFACI

Direi che è necessario fare una breve introduzione sul tema del nostro convegno.

Il rapporto centro-periferia come sappiamo resta fondamentale per il funzionamento delle democrazie moderne ed è essenziale per il buon andamento delle istituzioni. Sappiamo che nel XX secolo si è sviluppata negli Stati l'esigenza di realizzare in ordinamenti generalmente accentrati forme più evolute di decentramento, decentramento che è inteso come il modulo con cui lo Stato trasferisce in periferia la propria capacità di amministrare.

Sappiamo che il decentramento può essere amministrativo e può essere politico.

È amministrativo quel decentramento che affida a funzionari dipendenti dal centro l'attività di amministrazione sul territorio.

Mentre invece politico è quel decentramento che sposta le competenze sui territori affidandone però la gestione a organismi che sono condizionati da corpi elettorali locali.

Questa è la grossa differenza ed è la differenza che distingue uno Stato centralizzato da uno Stato federale o tendenzialmente federale.

È chiaro che il decentramento politico è quello più democratico perché naturalmente consente a ogni realtà territoriale di esprimere con il proprio voto e la propria elezione i propri rappresentanti; ma è anche quello naturalmente più difficile da gestire perché è evidente che la gestione di numerosi livelli di governo che sono condizionati dai corpi elettorali locali rende la gestione della macchina amministrativa sicuramente più complessa.

Infatti poi nel decentramento amministrativo il rapporto tra centro e periferia è connotato da una relazione che possiamo definire gerarchica, mentre in quello politico occorre una maggiore condivisione e generalmente nei sistemi che conoscono questo metodo lo Stato opera in alcune maniere predeterminate, generalmente sicurezza difesa moneta e così via, mentre le altre realtà territoriali operano in tutte le altre materie e concorrono con lo Stato centrale alla gestione complessiva del modello.

La nostra Costituzione con l'art. 5 ha utilizzato un sistema combinato, ha un po' un ordinamento misto che è caratterizzato da un lato dal decentramento, la costituzione dice che lo Stato attua nelle materie che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento, e al tempo stesso però prefigura un sistema policentrico perché dice di riconoscere le autonomie e quindi propone un ordinamento notevolmente plurale.

Il decentramento politico segna, rispetto a quello amministrativo, una differenza importante fra lo Stato federale e lo Stato regionale, nozioni che spesso vengono anche adoperate promiscuamente e non sempre con un significato appropriato.

Un buon sistema federale sicuramente può costituire un rimedio molto valido alle disfunzioni che si caratterizzano anche nel nostro ordinamento generale.

Per la verità dal punto di vista storico il rapporto tra centro e periferia è stato delineato nella nostra Costituzione con un disegno autonomista non particolarmente spinto perché nella costituzione del '48 lo Stato è titolare di tutte le funzioni ed è stata prevista per la prima volta la creazione delle regioni che hanno potere legislativo solo su alcune materie ed è stato previsto il controllo dello Stato sul sistema delle autonomie, duplice controllo sul sistema della legislazione regionale attraverso il commissario di governo, sugli atti attraverso le commissioni di controllo e il

controllo sulle autonomie attraverso i comitati di controllo.

Tutto questo adesso è storia perché c'è stata la modifica del titolo quinto che come sappiamo ha inciso notevolmente su questi istituti che sono stati abrogati.

Quindi la situazione del nostro Paese vede adesso questo quadro.

Vede uno Stato che è competente secondo l'art. 117 della costituzione soltanto in alcune maniere, vede un'attività concorrente di regioni del sistema delle autonomie in tutte le altre materie e questo crea non pochi problemi sui quali oggi apriremo il dibattito soprattutto dopo che l'art. 114 della Costituzione è stato significativamente modificato nel senso che quello che una volta era un po' un articolo descrittivo su quelli che erano le circoscrizioni della Repubblica diventato invece un articolo che prevede i livelli di governo attraverso i quali opera la Repubblica, con ben cinque livelli di governo che sono lo Stato, la regione, la provincia, il comune e la città metropolitana. È chiaro che il problema che si pone e che sarà oggetto di questo governo, è come tutte queste articolazioni e come tutti questi livelli di governo possano ben interagire fra di loro e possano creare un sistema amministrativo e istituzionale che possa essere efficiente.

È chiaro che mettere a sistema una rete di oltre 8.100 comuni che sono dotati di autonomia anche rispetto ai livelli di governo ultra comunali, crea non poche difficoltà di funzionamento. Io personalmente credo che il problema italiano sia soprattutto la messa a sistema di tutte queste realtà locali. Il nostro Paese nella storia ha sempre cercato di ovviare alla necessità della sintesi tra i vari livelli di governo attraverso una legislazione uniforme, ha utilizzato il modulo dell'eguaglianza formale per superare le diversità sostanziali del Paese.

E io credo che a volte possa essere illusorio risolvere i problemi di diversità sostanziale attraverso l'adozione di regole uguali per tutti i territori perché è evidente che ciò che può servire alla Sicilia può in realtà non servire per esempio al Piemonte.

Quindi nel rapporto centro-periferia, a mio avviso, non è sufficiente trasferire funzioni imponendo regole generali di uniformità e eguaglianza. Bisogna valorizzare le diversità e creare soprattutto camere di compensazione fra gli enti per fare un'adeguata sintesi per dare un assetto unitario al lavoro di tutte le realtà locali.

Quindi lo scenario nel quale si articola la riflessione del nostro convegno alla ricerca delle tensioni del sistema e delle visioni che si possono ipotizzare per realizzare l'ordinamento pluralista democratico e soprattutto partecipato dal basso.

Un ordinamento che sia in grado di fare sintesi e che possa competere per razionalità e buon senso con gli ordinamenti più evoluti della comunità internazionale. È una sfida con la quale dobbiamo confrontarci e che dobbiamo assolutamente vincere per continuare e restare ad essere un grande Paese. Adesso diamo la parola al Prof. Luigi Lacchè, Rettore dell'Università di Macerata.

Luigi Lacchè

Rettore dell'Università di Macerata

Buongiorno a tutti, saluto le autorità presenti, saluto il Prefetto di Parigi e ringrazio molto gli organizzatori per aver, in qualche modo, sollecitato l'Università di Macerata a intervenire in varie forme a questo importante incontro.

Io intervengo non tanto nella mia qualità di Rettore ma credo nella mia qualità di storico del diritto che un po' si è interessato e si interessa di problemi che riguardano l'organizzazione del potere rispetto alla società.

Già ieri è stato osservato che il titolo di queste due giornate è un titolo di straordinaria ampiezza e complessità, è forse il tema classico per eccellenza della storia politica istituzionale e per certi versi giuridica.

Quindi è davvero un grande tema per cui è impossibile intervenire in maniera organica e sistematica. Allora io cercherò più semplicemente di ricavare qualche riflessione da alcuni spunti già emersi ieri da vari interventi e poi dalla relazione più organica del Prof. De Martin. Intervengo come storico, c'è un grande storico del diritto che insiste molto in Italia, il Prof. Paolo Grossi, su uno dei piccoli privilegi che può avere lo storico e cioè quello di leggere i fenomeni sulla linea; può andare avanti indietro, può cercare di fare un lavoro, crearsi un laboratorio tra il passato e il presente, mentre talvolta poi gli operatori sono più schiacciati sul punto.

E credo che tra i temi emersi ieri c'è un po' il rischio di quello che io chiamerei il presentismo e alcune possibili superficialità che vengono da una lettura tutta schiacciata sull'immediatezza.

Ieri è stato fatto l'esempio della retorica dell'abolizione delle provincie; noi possiamo tutti condividere questa spinta verso l'abolizione delle provincie però credo che dovremmo farlo dopo aver riflettuto in maniera più profonda su questo.

Perché abolire le provincie, è stato già detto ieri, significa comunque trovare altre forme di coordinamento territoriale quindi apre soltanto delle questioni non è che risolva di per sé i problemi e credo che occasioni come queste, ieri sempre il Prof. De Martin ha concluso su il bisogno della riflessione e della formazione perché credo che sia molto importante.

È evidente, è un tema che emerge sempre e che noi, nella cultura occidentale continentale, abbiamo nel nostro DNA l'idea del centro.

La formazione degli stati moderni hanno un percorso che è quello dal pluralismo istituzionale politico territoriale verso il centro. Le nostre nozioni di accentramento di centralizzazione vengono da questo tipo di esperienza storica, un'esperienza importantissima degli ultimi quattro cinque secoli e che ovviamente rappresenta per noi un bagaglio estremamente strutturato e pesante.

Però questo è il nostro punto di partenza per cui io credo che quando parliamo del rapporto centro-periferia dobbiamo molto interrogarci sulle trasformazioni dello stesso concetto di centro e dello stesso concetto di periferia. È una periferia o piuttosto sono periferie al plurale? È un solo centro o sono più centri?

Ieri è emerso questo tema del policentrismo per esempio che è un altro tema sul quale dobbiamo riflettere attentamente.

Personalmente ritengo che forse il binomio che oggi ci può aiutare di più a cogliere alcuni problemi, che sono dell'oggi, oltre che a questo classico binomio centro-periferia è anche unità-pluralismo.

È un binomio che ieri ovviamente è emerso in maniera molto chiara, l'ha ricordato molto bene il Prefetto di Macerata il Dr. Piscitelli, è il problema del rapporto tra il principio di uniformità uguaglianza formale se vogliamo, a fronte di grandi eterogeneità sul piano sostanziale, delle situazioni reali e concrete con squilibri profondi, il nostro Paese in questo è un laboratorio, squilibri

territoriali regionali e infra regionali.

Per cui il problema è un problema che tocca alla fine uno snodo fondamentale che è il rapporto tra il potere e la libertà, alla fine dentro al rapporto centro-periferia unità-pluralismo alla fine tocchiamo questo punto.

Il rapporto tra come gli uomini organizzano il potere, come lo articolano, per fare che cosa e naturalmente il problema delle libertà.

Quindi il problema è come garantire l'uniformità dei diritti, quelli che oggi talvolta forse abbassiamo ma allo stesso tempo ci aiutano a capire meglio i livelli essenziali dei diritti civili e sociali inderogabili, con però la necessaria e crescente necessità di valorizzazione di differenze di realtà al plurale.

Allora la domanda di fondo è dove sta il punto di equilibrio tra queste due dinamiche. Ieri lo ricordava il Prefetto, mi sono annotato l'espressione "le tare centralistiche" da un lato che indubbiamente è uno dei punti che stanno sulla linea storica e però dall'altra parte il pericolo della deframmentazione della disgregazione dell'unità.

È tra questi due punti quello che nella cultura federalista un grande filosofo del federalismo novecentesco Denis de Rougemont chiama il rapporto tra l'uno e il diverso, perché questi sono i due poli fondamentali.

Io partirei da qui perché penso che è attraverso questo tipo di questioni che noi possiamo individuare più in profondità certi aspetti e naturalmente fare un percorso lungo questa linea è qui impossibile ma io voglio soltanto da partire da una vicenda per certi aspetti genetica del nostro modo di vedere le tensioni tra principio di unità uniformità e principio di diversità pluralismo.

Ovviamente è un punto che i Prefetti conoscono benissimo, la famosa legge del 28 piovoso dell'anno ottavo, attraverso la quale Napoleone fa istituire al suo Ministro dell'interno la figura del prefetto.

Qui lo sappiamo benissimo c'è una letteratura pressochè sterminata sulle origini del prefetto, su tutta quella riflessione che nasce dalla monarchia amministrativa francese, potere degli intendenti, poteri commissariali e quant'altro. Però effettivamente questo febbraio del 1800 segna un punto fondamentale in questa vicenda e uno degli artefici di questo progetto appunto è il ministro Chaptal che è una singolare figura perché è un grande industriale chimico, uno dei primi grandi industriali in questa prima fase di avvio del *take off* economico francese, una figura tra l'istituzionale e lo scientifico e come noto Chaptal nella relazione che accompagna la legge dice: "Il prefetto discute gli atti che gli vengono trasmessi, li applica, assicura e sorveglia l'esecuzione trasmettendo la legge e gli ordini del governo fino alle ultime ramificazioni dell'ordine sociale con la rapidità del fluido elettrico".

Usa questa immagine, com'è noto l'elettricità è un'invenzione del XVIII secolo, che rende molto bene quest'idea di rapidità d'immediatezza e anche però questo penetrare dentro i gangli più profondi dell'ordine sociale.

Sappiamo che da qui inizia il percorso io direi della contemporaneità dei modi di centralizzare e di guardare il rapporto tra centro e periferia in maniera originariamente unidirezionale, è dal centro che si parte, è dal centro che si va verso le cosiddette periferie.

È evidente che questo studio dei prefetti non può prescindere da tutta questa riflessione che c'è sul piano della riorganizzazione del territorio, la nascita precedente dei dipartimenti.

È un laboratorio straordinario come vengono fatti i dipartimenti rispetto alle vecchie *généralité* e quindi come la scelta istituzionale nasca da una riflessione molto profonda su come sia possibile ricostruire sulla base di principi nazionali il territorio, il rapporto tra centro e territorio. Nel 1813 uno dei più grandi intellettuali francesi liberali, grande studioso di costituzione e di politica costituzionale, Benjamin Constant, scrive un pamphlet contro Napoleone intitolato "Lo spirito di conquista e l'usurpazione nei loro rapporti con la civilizzazione europea".

È una grande riflessione su quello che sta accadendo in Europa a seguito della politica napoleonica. Costant è uno strano personaggio perché due anni dopo scriverà l'ultima costituzione per Napoleone, si chiama Constant costante ma è facile poi chiamarlo l'incostante, ma nel cambio

dei regimi politici essere costanti non è così facile. Constant dedica però dentro questa opera un paragrafo, secondo me straordinario, intitolato “dell’uniformità” in cui fa un’analisi filosofica politico costituzionale sul tema dell’uniformità e si meraviglia che l’uniformità e di meraviglia che l’uniformità non abbia avuto più favore che in una rivoluzione fatta nel nome dei diritti e della libertà degli uomini. “Questa rivoluzione fatta nel nome della libertà – dice - ci ha dato questo principio di uniformità”.

E c’è una frase celeberrima dentro questo capitolo nel quale Constant dice “La variété c’est de l’organisation; l’uniformité c’est du mécanisme; la variété, c’est la vie; l’uniformité c’est la mort.” La varietà è una forma di organizzazione; l’uniformità è un meccanismo; la varietà è la vita, l’uniformità è la morte.

E naturalmente il vero bersaglio di Constant non è solo il processo che è stato messo in moto in epoca napoleonica ma probabilmente vuole andare più in profondità vuole leggere quella linea che va dal discorso giacobino e forse arriva fino a Rousseau.

Quindi una visione del mondo dietro questa analisi. E da questo percorso è nata la religione dell’unità dice Constant, quindi una specie direi di teologia politica dell’unità.

E dice qual è il bilanciamento, quello che lui chiama federalismo. Siamo appunto nel 1813 quindi in una fase nella quale in federalismo in Europa è assai poco conosciuto; qui federalismo, a mio avviso, significa la riflessione sul principio federativo non sull’organizzazione federale di uno stato ma sui principi federativi ed esprime in maniera perfetta quello che noi chiamiamo il principio di sussidiarietà. “La direzione degli affari di tutti appartiene a tutti, cioè al governo che tutti hanno istituito. Ciò che non interessa ad una frazione della società, deve essere deciso da quella frazione. Ciò che non ha rapporto che all’individuo, non deve essere sottoposto che all’individuo”. Quindi direi che Constant ha le idee molto chiare, fa una riflessione dall’alto che non confronta con la realtà istituzionale del momento.

Però ci da, secondo me, una linea di lettura tra il bianco e il nero, di un’esperienza iniziata da pochi anni. Come è noto su questa linea c’è un altro grande personaggio della cultura francese e europea, Alexis de Tocqueville, che una ventina di anni dopo, compiendo il suo noto viaggio negli Stati Uniti che poi sfocerà in quello straordinario classico che è “La democrazia in America” attraverso il quale Tocqueville, un grande aristocratico francese, interpreta in maniera straordinaria quello che lui chiama il nuovo stato del mondo cioè la democrazia, capisce che lì stanno avvenendo delle cose fondamentali, un grande laboratorio.

Parla moltissimo dentro questa sua ricostruzione nella prima parte de “La democrazia in America” dell’organizzazione federale degli Stati Uniti, ma dedica anche un capitolo interessante che intitola in questo modo, “Ciò che fa che il sistema federale non è alla portata di tutti gli uomini e ciò che ha permesso agli angloamericani di adottarlo” e mette in guardia sul fatto che la natura federalistica di cui parla Constant sia una specie di ricetta facilmente trasportabile da un posto all’altro perchè, come è noto, la riflessione di Tocqueville è una riflessione tutta sociocentrica, tutta centrata su come funziona la società in questo giovane Paese.

È una riflessione sulla necessità di quello che noi oggi chiamiamo il capitale sociale. Perché ci sia un’organizzazione che riesca a trovare un punto di equilibrio avanzato nel senso politico occorre quello che gli americani chiamano il legame sociale, lo spirito civico.

Ed è anche questo uno degli altri grandi temi sui quali la riflessione si deve soffermare. Qualche anno fa un sociologo americano Robert Putnam pubblicò un bel libro tradotto in italiano come “La tradizione civica nelle regioni italiane” il titolo originario è un po’ tocquevilliano “Making democracy work” nel quale, in maniera se vogliamo anche un po’ discutibile, Putnam, riflettendo sul problema del rendimento istituzionale del regionalismo italiano, siamo agli inizi degli anni ’90 quindi una ricerca spostata più verso gli anni ’80, ripercorre la vicenda delle regioni in Italia e arriva a questa conclusione, discutibile per alcuni tratti, e cioè che dove c’è maggior rendimento istituzionale è dove c’è maggiore capitale sociale.

E addirittura ragiona sul fatto che in Italia il grande capitale sociale starebbe dentro una cassaforte che è quella del policentrismo, quella delle città medievali, cioè ritorna a quelle radici



che è la nostra forza ma anche un nostro punto di debolezza nel momento in cui si tratta di trovare questo equilibrio tra l'unità e il pluralismo.

Però al tempo stesso è la possibile soluzione per una parte del Paese.

Lui fa una distinzione tra il centro nord e il mezzogiorno, le radici risalirebbero tra le cose che sono accadute tra il XII e il XIII secolo.

Mi avvio verso la conclusione, anche se in questo percorso ci dovremmo soffermare in maniera molto attenta sul chiamiamolo paradigma italiano, ieri è stato evocato, l'unità.

È certo che la storia dell'unificazione italiana sta in mezzo a due movimenti, dal pluralismo all'unità e dall'unità verso il ritrovamento di ragioni di differenziazione dell'organizzazione del rapporto tra centro e periferia. In fondo credo che questi siano i due movimenti.

C'è Guido Melis che parteciperà alla seconda fase di questa mattinata, quindi lascio a lui completamente che è il massimo esperto italiano e non solo di questi temi. Io voglio soltanto richiamare alcuni aspetti, in particolari due.

Quello che noi chiamiamo periferie, nel termine periferia c'è anche un elemento potenzialmente negativo nella nostra accezione del rapporto, quando noi parliamo di periferia in fondo c'è sempre una dimensione che può diventare negativa.

Ma nel momento in cui viene fatta l'Italia le entità territoriali, politiche e istituzionali che diventano periferie sono ex stati, sono realtà che spesso hanno una tradizione plurisecolare e che viene messa dentro questa macchina dell'unità dell'unificazione con tutta una serie di questioni assolutamente contraddittorie e distoniche rispetto al disegno complessivo dell'unità.

Spesso si parla di liberali che hanno fatto l'unità d'Italia come dei moderati, lo sono, in realtà sono dei radicali, ho sempre visto in loro uno spirito fortemente giacobino per alcuni tratti, sono moderati quando poi immaginano la forma di rappresentazione e quindi il governo rappresentativo.

Quando si tratta di concepire l'organizzazione territoriale di fronte al dilemma fare per gradi?

Progetto Farini-Minghetti del '61. Recuperare alcune idee del cosiddetto federalismo quello meridionale oppure quello democratico alla Cattaneo.

L'unità è una macchina nella quale serve il fluido elettrico e quindi credo prevalga su tutti il nostro Chaptal forse Urbano Rattazzi nel '59 poi sappiamo c'è la legge del '65 che avvia in maniera più organica questo processo per cui alla fine la via è quella di un tentativo di trovare un punto di compromesso tra questo valore così potente che è l'unità e da un lato la cultura che i liberali alla Cavour coltivano il *self government*, l'idea che in fondo poi a livello territoriale ci sia una naturale rappresentanza sociale, quindi notabili, più che una rappresentanza di tipo politico o sull'altro fronte, che si svilupperà probabilmente nei decenni successivi, la cultura del municipio e l'idea di una possibile partecipazione popolare che sale dal basso attraverso le municipalità per cominciare quel processo d'integrazione delle plebi delle grandi masse che ovviamente hanno vissuto il processo di unificazione come una vicenda certo lontana, non certo da protagonisti.

Voglio solo ricordare che una certa immagine del centralismo post-unitario forse nella storiografia più recente oggi è visto in maniera un po' più complessa, il movimento non è solo del centro verso le cosiddette periferie ma c'è una rappresentanza degli interessi.

Il prefetto non è solo tutore controllore ma è anche modernizzatore. È ben noto che in una gran parte dell'Italia i municipi non potrebbero essere governati, non si governerebbero da se non sarebbero in grado di tenere una forma di contabilità razionale o di investire sulle opere pubbliche in maniera più significativa.

Quindi credo che anche gli studi su questa figura del prefetto c'abbiano fatto vedere tutta una serie di livelli che vanno ben aldilà di certi stereotipi di un accentramento cieco, ma non è così; c'è l'accentramento ma in forme che sono più complesse.

Concludo, non sull'oggi perché non ho competenze per intervenire per dire delle cose che possano aggiungere qualcosa di significativo a questo incontro, ma mi chiedo che cosa oggi possa

fare da fluido elettrico.

Ieri il Prof. De Martin ha molto ben tratteggiato l'incompiutezza dell'ordine che oggi viviamo nel rapporto centro-periferia.

È un sistema incompiuto che ancora deve trovare ulteriori affinamenti correzioni in alcuni casi, integrazioni in altri e forse qualcosa va proprio tolto.

In questa incompiutezza c'è il rischio che questo processo che è iniziato con la riforma del titolo quinto della costituzione alla fine sia come quelle opere che non hanno più né padre né madre, quindi restando orfano rischia di non avere più un minimo di orientamento di restare dentro un presentismo, ma non credo sia questa la via per trovare delle soluzioni.

Direi che tra le parole che sono emerse torna sempre il tema del coordinamento dello snodo del raccordo e della sintesi.

Com'è noto nella storia italiana nei momenti di crisi di transizione, uno degli snodi che probabilmente ha garantito la tenuta in momenti difficilissimi, penso al 1922, al dopoguerra, al '46, al '47, al '70 quando talvolta si paventava o si è detto adesso i prefetti e l'organizzazione civile cosa faranno sul territorio.

Io credo che di fronte alle sfide della complessità ci sia bisogno ancora di più di un *knowhow* per leggere sul territorio queste trasformazioni e quindi per poter riuscire a governare questo pluralismo incompiuto, questi livelli rispetto ai quali non sappiamo ancora ben definire spesso le competenze le funzioni o siamo incerti.

Gli amministratori eletti passano mentre i funzionari dello Stato restano, anche loro poi vanno da una sede all'altra però io credo che svolgano una funzione preziosa.

Quindi credo che il la soluzione in questa fase di grande incertezza ma anche di grande evoluzione sta nel coordinamento non autoritativo, di cui s'è parlato ieri, sta nella mediazione nella prevenzione dei conflitti di fronte a sfide nuove, diciamo nuove ma sono più che presenti basti pensare all'immigrazione, all'integrazione, alla valorizzazione socio-economica dei territori, alla tutela e la sicurezza non solo dal punto di vista della pubblica sicurezza ma direi proprio come obiettivo di benessere e buon vivere civile.

E nell'età del mondo *glocal*, come si dice oggi, questo fluido è quanto mai necessario per cui credo che la sfida che abbiamo di fronte sia continuare a riflettere e trovare una via per un fluido elettrico che dia quella semplificazione e fluidità e quella efficacia di cui come Paese abbiamo bisogno.

Grazie.

Stelio Mangiameli

Professore Ordinario presso l'Università di Teramo

Consentitemi di ringraziare l'Anfaci per questo invito a parlare a un uditorio così attento e così interessato alle questioni che lo riguardano direttamente, in quanto l'amministrazione civile dello Stato ha svolto nei 150 anni di storia nazionale e svolge tuttora un ruolo veramente particolare, importante ed encomiabile anche per la situazione in cui si trova la nostra Repubblica in questo momento.

Io partirei proprio dai 150 anni d'unità. Che unità è stata quella italiana? È stata un'unità che ha prodotto un'omogeneità dello Stato italiano?

Questo concetto di omogeneità è un concetto importante proprio nella tradizione del federalismo. Si dice nella teoria dello stato federale, che una delle componenti essenziali è l'omogeneità, se vi è poca omogeneità la federazione non può funzionare.

Ma omogeneità non uniformità perché si deve consentire con il federalismo, pur rimanendo in una cornice comune, quella molteplicità che è tipica del sistema federale.

Lo Stato italiano in 150 anni ha realizzato unità? Io direi proprio di no. Ha realizzato uniformità? No. Ha realizzato omogeneità? Neppure.

Perché la verità è che, quale data voi vogliate prendere come comparazione rispetto al 1861, se volete prendere l'avvio dell'esperienza fascista o la conclusione, il dopoguerra, l'introduzione della Costituzione o il 1970 data di avvio delle regioni ordinarie, qualunque di queste date voi prendiate come punto di comparazione rispetto alla partenza preunitaria ci accorgiamo che il nostro Paese non è stato caratterizzato né dall'unità né dall'uniformità né dall'omogeneità, ma dal divario.

È stato coltivato il divario nel nostro Paese tra Nord e Sud ed è oggi il nodo centrale questo divario delle problematiche che noi abbiamo davanti.

Se a 150 anni abbiamo una certa tensione sul vincolo unitario dovuta alla circostanza che qualcuno ritiene che adesso è venuto il momento di chiudere questa esperienza dello Stato italiano, ebbene questo è dovuto al fatto che noi per 150 anni abbiamo coltivato il divario.

Non ho la possibilità di approfondire questo profilo ma ritengo che il nostro presidente, il Prefetto Lombardi, ha detto una cosa giusta che vorrei sottolineare anche io che il disegno autonomista non è stato mai particolarmente forte, forse lo era al momento dell'avvio della legge Rattazzi 1859, ma tutta l'esperienza della legge comunale e provinciale dei testi unici che si sono susseguiti nell'Italia unita sino a quello del 1934 e poi anche il modello che di fatto ne è risultato compromesso del titolo quinto non c'è una forte spinta autonomista, neanche nella Costituzione nonostante lo sforzo di alcuni padri costituenti come Costantino Mortati e alla sua ispirazione sussidiaria da cattolico che ha cercato di immettere nel titolo quinto con la creazione anche della regione.

Non c'è stato per una molteplicità di aspetti tecnici, non si sapeva come costruire la regione, se come grande ente locale o come stato membro di uno Stato che anche se si chiamava regionale però diventava uno stato articolato; non vi era chiarezza sul ruolo della legislazione regionale; le materie non furono adeguatamente pensate ci fu piuttosto un conflitto in assemblea costituente per escludere determinate materie, penso in particolare alla scuola e alla battaglia di Einaudi in sede di assemblea costituente che fu particolarmente significativa.

Questa confusione d'idee trova il suo momento di riflessione nel contributo di Guido Zanobini nel primo commentario della Costituzione, quando sostanzialmente disse, abbiamo creato un altro grande ente locale, abbiamo chiamato i regolamenti di questo ente leggi ma in realtà non vi aspettate più di tanto da questa esperienza.

Poi arriva un momento molto importante, il momento del cambiamento con le leggi costituzionali de 1999 e del 2001. Quale fu la riflessione compiuta in quel momento che aveva alle sue spalle l'esperienza del cosiddetto federalismo amministrativo, le leggi bassanine, le modifiche

introdotte con il decreto legislativo 112 in modo particolare del '98.

L'idea è stata quella che l'obiettivo per salvare il Paese in quel frangente era quello di agganciare la moneta unica.

Voi sapete che nel '92 la crisi ci portò fuori dallo SME e da quel momento in poi la strada verso la moneta unica era estremamente di salita dovuta soprattutto allo stesso problema che abbiamo oggi cioè il debito pubblico.

E quindi lo sforzo dei governi di quel periodo era quello di recuperare il ritorno dentro lo SME da una parte e di riuscire a dare la sensazione di avere tre parametri a posto e sul quarto, quello del debito, verso il quale vi era una tendenza virtuosa dello Stato.

Sulla base di queste condizioni nel 2002 siamo entrati nella moneta unica. Abbiamo fatto una riforma costituzionale che serviva a quello.

L'idea di fondo era responsabilizzare i livelli di governo, di prossimità, area vasta e regionale, cioè i governi sub statali, di avere uno Stato snello sostanzialmente alleggerito di una serie di compiti, uno Stato i cui compiti fondamentali erano quelli di garantire all'interno la perequazione tra i territori, qui un grosso ruolo agli uffici territoriali che furono pensati in quel momento come elemento di sintesi e collaborazione, le prefetture, del rapporto tra i diversi livelli di governo in un determinato territorio a partire dalla provincia. Dall'altra parte lo Stato avrebbe dovuto occuparsi del posizionamento europeo internazionale della Repubblica Italiana, le posizioni all'interno della Comunità europea, oggi Unione Europea, le posizioni all'interno delle assisi internazionali come L'OCSE, dove effettivamente i famosi interessi nazionali si sono rifugiati. Pensare come pensò il costituente del 1947 che gli interessi nazionali erano qualcosa da difendere nei confronti delle regioni e che potevano attentare all'interesse nazionale è chiaro che nel 2001 sarebbe stata una follia.

L'interesse nazionale è il frutto delle mediazioni internazionali dove si scontra con gli interessi delle altre nazioni non con quello della Regione Lombardia o della Regione Sicilia. Però questo modello è fallito, ora anche qua non posso approfondire le ragioni del fallimento sostanziale di questo modello.

E allora c'è un problema che si sta ponendo pesantemente anche se non sempre pubblicamente. Tornare indietro o andare avanti, andare avanti in che modo.

Tornare indietro non è possibile.

Un celebre costituzionalista americano, è stato anche giudice della Corte suprema e ha scritto un bellissimo libro su diritto ed economia, Posner ha spiegato molto chiaramente che toccare le norme sulle competenze in un sistema è quanto di più costoso vi possa essere.

Quindi non si può dalla mattina alla sera o ogni dieci anni cambiare sistema delle competenze perché questo ha dei costi incalcolabili per tutto il sistema amministrativo e per tutto il sistema pubblico e per i cittadini. Ma andare avanti come?

Qui siamo di fronte ad una situazione molto strana. Innanzi tutto vi sono gli errori dell'art. 117 che è stato scritto non in modo consono a un sistema federale. È vero che adotta il rovesciamento del principio enumerativo per cui enumerate sono le competenze del legislatore centrale e la competenza generale è transitata alle regioni ma state attenti, in un sistema autenticamente federale ciò che gli Stati membri conferivano alla federazione era la parte esterna della sovranità, quindi difesa e affari internazionali e all'interno soprattutto il mercato tutto ciò che riguardava il mercato perché la federazione era l'elemento di unificazione del mercato che rendeva più competitiva l'economia nazionale e consentivano un'ulteriore espansione.

Quando fu scritto il 117 revisionato nel 2001 si è fatto l'errore opposto. Si è delineato nel 117 secondo comma uno Stato di quasi stampo ottocentesco se non fosse per qualche dicitura particolare e poi tutta la politica economica è stata distribuita sostanzialmente fra il terzo comma o addirittura nel quarto comma, abbiamo materie come il commercio, l'industria e l'agricoltura che stanno nel quarto comma non sono né nel terzo né nel secondo, nel secondo abbiamo l'energia nazionale, la dicitura del terzo comma è impressionante "produzione trasporto e distribuzione nazionale di energia", cioè noi diamo un compito che definiamo costituzionalmente come nazionale

alle regioni a titolo concorrente, ma questo abbiamo fatto.

E poi altre professioni, alimentazione, la ricerca.

C'è stato un errore d'impostazioni, questo ha creato un caos e il primo caos deriva dal riparto delle competenze.

Lo sapete che la Corte costituzionale ha cercato di mediare questo caos con la famosa sentenza 303 del 2003? Con la 14 del 2004 ha inventato la cosiddetta chiamata in sussidiarietà che consente allo Stato di aprire tranquillamente le materie regionali e di entrarci dentro e soprattutto con la tutela della concorrenza lo Stato ha ripreso nelle sue mani il controllo costituzionalmente della politica economica.

Adesso in questa fase di crisi la giurisprudenza della Corte ha creato un ulteriore strumento di controllo dell'intero sistema per lo Stato che è il coordinamento della finanza pubblica, che dovrebbe essere una competenza concorrente ma che in realtà è diventato la chiave di volta per via del rispetto del patto di stabilità e degli obblighi assunti a livello europeo, per cui lo Stato ha la possibilità di entrare un po' dappertutto.

Allora la prima questione che noi dobbiamo valutare in un ragionamento critico di tensioni tra il centro e la periferia se è necessaria o opportuna una legislazione articolata. Ha un senso avere un sistema legislativo e ordinamentale nel quale lavora un legislatore statale e venti legislatori regionali, o ventuno a seconda di come si vuole calcolare la Regione Trentino Alto-Adige?

Questo è importante e qui le risposte sono varie. C'è chi dice che è assurdo e c'è chi invece come me sostiene che ha un senso perché tutto sommato la prova che le regioni hanno dato un settore della legislazione anche soprattutto in questa fase della crisi, è un'ottima prova.

Noi abbiamo chiuso come istituto delle regioni che ho l'onore di dirigere, il rapporto sulla legislazione regionale del 2010 e lo presenteremo con la Camera dei Deputati il 4 di novembre a Perugia con tutta l'assemblea dei Presidenti dei Consigli Regionali, il quadro che esce da questa legislazione regionale è un quadro dove le regioni hanno imparato a legiferare quindi c'è un drafting adeguato, vi sono dei contenuti abbastanza chiari e si leggono delle politiche regionali estremamente importanti che secondo me dovrebbero essere potenziati e dico qualcosa su questo. Nel settore dell'energia rinnovabile le regioni stanno sperimentando moltissimo non si può sottovalutare questo ruolo, soprattutto dopo il crollo della legislazione statale sull'energia nucleare per via del referendum.

La sanità, vi è un'attività di prevenzione e di tutela della salute pubblica estremamente interessante. Ci sono ormai parecchie regioni che hanno avviato forme di *screening* di tutta la popolazione per determinate malattie che hanno delle ricorrenze che sono estremamente preoccupanti.

È prevedibile che questo tipo di attività nel tempo sarà un ottimo sistema di prevenzione e di abbattimento dei costi. Ma ci sarebbe molto altro da dire.

C'è una diffusa sensazione di pensare alle regioni come un'alternativa dal punto di vista amministrativo, quindi l'idea di un federalismo di esecuzione più rafforzato, cioè una legislazione prevalentemente statale lasciando sostanzialmente spazio alle regioni e una esecuzione o attività amministrativa pilotata dalle regioni.

E questo ritorna anche con il discorso che in chiusura dell'intervento del Prof. Lacchè faceva sempre il nostro Presidente a proposito del rapporto tra autonomie locali e regioni. In effetti anche in questo caso il modello delineato dalla riforma costituzionale non ha colto nel segno.

Come sapete questo modello si fondava essenzialmente sull'art.117, secondo comma, lettera p) che attribuiva allo Stato la competenza in materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comune province e città metropolitane.

Quindi la lettera p) voleva essere una salvaguardia per gli enti locali nei confronti delle regioni perché, secondo me improvvidamente, gli enti locali pensano che hanno una tutela dello Stato superiore a quella che potrebbero avere nel sistema regionale.

Ma questo attiene al mio modo di concepire i rapporti tra enti locali e regioni, al modo in cui io vedo da federalista questo modello.

Certo è che così non è stato perché inevitabilmente nel momento in cui le maggiori competenze locali ricadono nella sfera della legislazione regionale era inevitabile che i sistemi di autonomia locale si regionalizzassero e questo è accaduto addirittura con il consenso del legislatore statale.

In materia di competenza esclusiva come quella dell'ambiente, come voi ben sapete, già nel 2010 lo Stato ha demandato alle regioni, sopprimendo gli ATO rifiuti e gli ATO acqua, il compito di definire a chi dovessero essere date le competenze degli ATO perché non si è sentito di distribuire lui le competenze ma le ha demandate in una maniera che è considerata, come dice la stessa Corte costituzionale nella sentenza Gallo 325 del 2010 una sentenza lunghissima, di competenza esclusiva dello Stato, però in realtà lo Stato ha conferito molte materie.

Quindi rispetto al modello costituzionale siamo di fronte ad un modello che risente delle tensioni complessive del sistema e che si va regionalizzando.

Non è un caso che molte proposte di questi giorni di revisione costituzionale, tendono ad acclarare questo punto passando alla competenza regionale il tema delle province, passando alla competenza regionale anche il dimensionamento degli enti locali e il problema degli ambiti ottimali. E l'ultimo elemento di tensione che si può guardare bene nel nostro sistema è dato dal problema della finanza, diventato un cavallo di battaglia di questa legislatura.

Si era già affacciato nella brevissima legislatura precedente ma con esiti nefasti.

La Lega insiste avendo accantonato lo spirito secessionista, perché, avendo calcolato i redditi e le proiezioni fiscali dei redditi nel nostro sistema, ha ritenuto più interessante attuare un federalismo separatista attraverso un federalismo fiscale.

Oggi che questa battaglia vacilla per via della situazione nella quale noi siamo perché la crisi porta una forte centralizzazione anche della finanza, la Lega comincia a rialzare la testa sul tema del secessionismo, non è una cosa accaduta così ma c'è una logica nel loro progetto ed è una logica alla quale tutti dobbiamo essere molto attenti dal punto di vista istituzionale.

Ora la situazione è molto complessa dal punto di vista della spesa pubblica; noi abbiamo circa 800 miliardi di spesa pubblica l'anno e questa spesa pubblica, nell'arco di tempo dal 2001 al 2010, è aumentata del 30% e tenete conto che il 2010 segna una contro tendenza rispetto al 2009 che è stato l'anno del maggiore aumento della spesa pubblica.

Nel 2010 stanno avendo effetto i provvedimenti 2008-2009 quindi c'è anche questo da considerare. Del 30% è aumentata la spesa dello Stato nell'arco di questo decennio anche se bisogna dire solo del 20% la spesa netta rispetto alla previdenza che è invece la spesa che è aumentata del 40%.

La spesa per interessi sta diminuendo il che vuol dire che noi dal punto di vista del debito tutto sommato, sino al 2010, abbiamo avuto un avanzo primario.

La spesa delle regioni è aumentata del 40% più della media complessiva dell'aumento della spesa pubblica, ma del 55% è aumentata la spesa sanitaria mentre del solo 10% la spesa regionale al netto della spesa sanitaria.

La spesa delle province è aumentata del 25% e la spesa dei comuni è aumentata del 25%, molto al di sotto dell'aumento complessivo.

Quindi comune e provincia sono enti che dovremmo definire virtuosi.

Queste cifre non ci dicono tutto perché il problema di fondo è che se vanno scomposte a livello regionale e di aree ci troviamo di fronte ad una situazione disastrosa del nostro Paese, perché noi abbiamo una situazione nella quale una sola regione che ha il 15% della popolazione produce più o meno il 30% del gettito nelle quattro regioni del nord più grandi che messe insieme danno il 40% della popolazione, vi è una produzione di capacità fiscale che serve sostanzialmente a coprire tutto il resto del Paese.

Quindi ecco dove si trova il famoso divario coltivato ancora oggi e dove risiedono le tensioni.

Quindi qui c'è un problema grossissimo relativo alle tensioni territoriali che è il tema della perequazione. Secondo me anche qui c'è un limite nel modello costituzionale perché il 119 indica

una perequazione esclusivamente statale.

Secondo me così non si può andare avanti con lo Stato che prende e ridistribuisce perché non vi è una maggiore responsabilizzazione dei territori.

Bisogna inserire, a mio avviso, degli elementi di perequazione orizzontale accanto ad elementi di perequazione verticale soprattutto dove le competenze sono esclusive nelle regioni. Se diventa una competenza esclusiva il piano dei rifiuti e la gestione dei rifiuti da parte delle regioni, allora la perequazione per le regioni deve essere fatta a livello orizzontale e vi deve essere una maggiore chiarezza sulle risultanze della perequazione perché altrimenti gli amministratori di determinate regioni non riescono mai ad essere effettivamente responsabilizzati.

Finisco con un ultimo problema che si sta ponendo proprio in questi giorni. Come sapete tutta l'estate l'abbiamo passato sul tema province sì province no.

Inutile dirvi qual è la tradizione storica italiana.

Lo Stato italiano si è fondato sulle province, la costituzione dello Stato è stata provinciale, tutta l'amministrazione periferica dello Stato ha un dimensionamento provinciale. Questo non vuol dire che non si può toccare, qua il problema è di capire se abbiamo bisogno di questo livello amministrativo oppure no e abbiamo bisogno di capirlo in base a quello che c'è da fare come amministrazione pubblica perché altrimenti non ne veniamo fuori, anche per il risparmio sulle province è ridicolo, si spende di più per smontarle.

Noi siamo sempre pronti a guardare all'estero, a guardare gli altri.

Le province sono un elemento stabile di tutte le amministrazioni occidentali a partire dal modello francese.

È vero che in Francia nel 2010 hanno fatto una bella riforma del sistema regionale dipartimentale e hanno però contraddetto quello che diceva Attali nel suo rapporto, perché aveva proposto la soppressione e si sono accorti che non era possibile ma semmai ne è venuto fuori, con lo sviluppo di un sistema particolare che si chiama *intercommunalité*, un sistema di specializzazione dei due enti regioni e province, tenete conto che le regioni francesi non hanno competenza legislativa e quindi si pongono in una posizione profondamente diversa rispetto a quella italiana ma hanno conservato il carattere democratico e soprattutto questo tema del dimensionamento lo hanno affrontato in termini volontari.

Quindi con una chiara assunzione di responsabilità da parte dei territori e non in termini imperativi. Vi sono funzioni al di sopra di quelle dei comuni anche dei grandi comuni che non sono funzioni regionali? Se ci sono funzioni di questo genere allora ci vuole un ente che corrisponda a questo livello.

Queste funzioni si definiscono solitamente funzioni di area vasta e adesso attengono, oltre alla viabilità, a tutta la gestione delle reti dei servizi pubblici economici. Noi siamo indietro su questo e il referendum di giugno con l'abrogazione dell'art. 23-bis non ci ha certamente aiutato anzi è stato un danno netto.

Il problema del dimensionamento è il problema legato al cosiddetto federalismo competitivo. Si ci vogliono la collaborazione, la coesione, la solidarietà e la perequazione, ma ci vuole anche la competizione tra i territori perché la competizione è quella che consente di modificare la situazione presente, di riavviare lo sviluppo e di rendere impegnati i cittadini.

Il federalismo competitivo si basa sostanzialmente tradizionalmente su due elementi: la mobilità e il federalismo fiscale.

La mobilità noi già l'abbiamo sperimentata e la continuiamo a sperimentare con la continua emigrazione dalle regioni meridionali verso le regioni del nord in passato, ora verso l'estero. E non è una emigrazione povera, non è la valigia di cartone legata con lo spago, ma una emigrazione intellettuale, intelligente, professionalizzata.

L'altro ieri in televisione hanno fatto vedere l'apertura dell'anno accademico all'università cattolica del Sacro Cuore di Roma Gemelli, questi giovani erano contenti perché con una durissima selezione erano entrati, perché si sentivano parte di un'università che poteva formarli in modo

adeguato e di un'università prestigiosa.

Alla domanda che cosa pensate di fare quando avrete finito i vostri studi tutti hanno risposto andare all'estero.

Quindi noi abbiamo la generazione dei trentacinquenni che sono in uno stato catatonico, non cercano lavoro, non studiano, non fanno nulla, poi abbiamo la generazione dei diciottenni che si sta iscrivendo all'università che pensa di andarsene all'estero.

Io credo che se vogliamo salvare il Paese dobbiamo cominciare a guardare quelli che si iscrivono al liceo, i tredicenni perché altrimenti non andiamo da nessuna parte. Fare la competizione significa avere territori adeguati per risorse, per dimensioni e per capacità umane soprattutto in grado di poter posizionarsi in un sistema nazionale, europeo ed internazionale.

Quindi qui chi è inadeguato non sono le province. Qualcuno ha anche pensato di accorparle e farle diventare più grandi. Forse qualche piccola provincia deve essere anche chiusa, forse bisognerebbe anche fare le città metropolitane in determinati ambiti.

Ma la verità è che bisognerebbe guardare al dimensionamento delle regioni. La regione Molise come fa a fare concorrenza europea internazionale con tutto il rispetto per gli amici del Molise. E lo stesso dicasi per altre regioni.

Il tema all'ordine del giorno oggi, anche se ancora si sta affacciando in questo momento, è il dimensionamento regionale.

Qui si possono commettere ulteriori errori, il tema è importante ma delicatissimo. Si può fare l'errore di spaccare quell'unità della nostra Repubblica, quel principio di unità e indivisibilità che ci viene dalla tradizione francese, perché c'è uno squilibrio da nord e sud.

Allora ripensare i territori in termini competitivi significa ripensare anche alle istituzioni centrali, alle istituzioni dello Stato.

Avere la capacità di fare delle riforme che ci consentono di avere effettivi raccordi per cui il principio di unità non debba essere messo in discussione ma possa continuare ad agire come elemento della coscienza storica dopo 150 anni ma anche come elemento dello sviluppo del proseguo di questa esperienza nazionale in termini positivi. Grazie.





Giulio Salerno

Professore Ordinario presso l'Università di Macerata

Ringrazio ovviamente l'Anfaci per l'invito che mi consente di parlare vicino l'università in cui insegno ormai da molti anni.

Per venire subito al problema principale, che mi pare sia quello del rapporto tra unità e decentramento, Stelio Mangiameli ci ha detto che in realtà in questi 150 anni è stato coltivato più il divario piuttosto che gli elementi unitari. Carlo Esposito uno dei maestri del diritto del pensiero costituzionalistico italiano, che ha insegnato proprio qui a Macerata, commentando l'art. 5 riteneva che l'unità e il decentramento siano due termini entrambi irrinunciabili.

Noi non possiamo negare l'unità del sistema istituzionale, non possiamo non assicurare autonomia alle istituzioni territoriali. Naturalmente però il problema è dove trovare il punto d'equilibrio fra questi due estremi dell'art. 5.

Il punto di equilibrio che abbiamo oggi è quello che ci viene dato dalla Costituzione attuale ed è un punto di equilibrio ai limiti del federalismo. Sappiamo molto bene quanto si discute se il nostro ordinamento è federale, è soltanto regionale, è pluralistico e diciamo che in realtà per i giuristi spesso non sono tanto i nomi che fanno le cose ma le cose che creano la sostanza.

Luigi Lacchè ci ha spiegato molto bene che mentre gli storici cercano di giocare sulla linea piuttosto che seguire il punto, noi giuristi invece dobbiamo cercare i punti per ricostruire la linea, il percorso verso dove si va.

Allora il sistema creato nel 2001 con la riforma costituzionale è senz'altro un sistema fluido. Forse è un sistema privo di quel fluido elettrico di cui si parlava prima, ma senz'altro è un sistema fluido cioè un sistema aperto a una pluralità di soluzioni applicative.

È un sistema però incompleto perché prima di tutto manca un elemento fondamentale dei meccanismi pluralistici nei quali si arriva ai limiti del federalismo, cioè manca un'assemblea che rappresenti i territori e gli consenta di confrontarsi al centro per decidere un effettivo coordinamento dal centro.

Fin quando noi non abbiamo un sistema che al suo interno possieda questi meccanismi istituzionalizzati ma ricorriamo a meccanismi sostitutivi tipo la conferenza delle regioni, la conferenza unificata, la conferenza stato-città, noi troviamo degli escamotage per superare di volta in volta dei problemi contingenti ma ci mancano ogni volta quegli strumenti che ci possano consentire di dare il senso all'istituzione complessiva del Paese.

Allora io volevo concentrare il mio intervento su tre punti di tensioni. Il primo punto di tensione è il centro. Dobbiamo pensare al fatto che ormai non esiste più il centro stato soltanto, ma esiste anche il centro Europa.

Il centro Europa è un nuovo centro con il quale il centro Stato e le autonomie territoriali devono tutte confrontarsi.

La costituzione nel 2001 è stata aggiornata anche su questo punto specifico; finalmente l'Unione europea, gli obblighi europei sono entrati ma parzialmente, non abbiamo un vero sistema costituzionale che può consentire un rapporto fra il sistema paese tutto, l'assetto istituzionale completo e l'unione europea e in realtà con la costituzione cambiata nel 2001 abbiamo semplicemente ratificato alcuni processi di concorso delle regioni alla creazione della politica nazionale rispetto all'Unione europea e all'attuazione degli obblighi comunitari.

Bisognerebbe andare aldilà e cercare di creare dei meccanismi che possano consentire agli interessi nazionali di essere adeguatamente rappresentati in sede europea ed essere tradotti correttamente all'interno delle istituzioni nazionali.

Il secondo punto di tensione è la sussidiarietà. La Costituzione nel 2011 è stata modificata inserendo il concetto di sussidiarietà sia nel rapporto fra gli enti territoriali stato-regione comune-

province, sia nel rapporto fra tutte le istituzioni pubbliche e il privato sociale.

Questi sono punti di tensione ancora irrisolti.

Per quanto riguarda il problema fra lo Stato e le istituzioni territoriali, il meccanismo della sussidiarietà verticale è ancora imprecisato soprattutto data la mancanza di quelle istituzioni che possono consentire un vero coordinamento fra lo Stato e le autonomie. Vi è ancora quella sentenza della Corte costituzionale molto ardua però giustificabile, sull'ascensione delle competenze a favore dello Stato utilizzando il principio di sussidiarietà insieme al principio di legalità.

Sentenza importante perché ha consentito al nostro Stato di ritrovare momenti di unità nazionale rispetto a materie di competenze che dal 2001 aveva invece più o meno correttamente attribuito alle regioni.

La sussidiarietà orizzontale è ancora tutta da scoprire soprattutto perché il privato sociale la vive essenzialmente come una sussidiarietà protetta da promuovere ma in un momento storico contingente, nel quale le risorse pubbliche sono sempre più limitate, la sussidiarietà orizzontale dovrebbe essere riscoperta più come attivazione di energie proprie garantite nel loro svolgimento autonomo piuttosto che come sostegno pubblico a queste attività.

Terzo punto di tensione è il problema delle funzioni delle amministrazioni. La Costituzione è stata riscritta con l'art.118 che ha creato un meccanismo abbastanza articolato di funzioni proprie, di funzioni conferite, funzioni trasferite a cui si collegavano le funzioni fondamentali di cui si è parlato prima.

Bisogna procedere finalmente all'attuazione di questa parte della Costituzione in modo tale da chiarire cosa sono queste funzioni delle amministrazioni e collegarle in modo corretto anche al loro dimensionamento.

Per quanto riguarda il problema le province vanno mantenute, vanno cambiate o meno io vi posso portare l'esempio di oggi.

Io sono venuto da Montecassiano a qui ho utilizzato delle strade provinciali e mi sono reso conto della necessità che ci sia un ente provincia che faccia funzionare queste strade. Mi sono trovato bloccato perché c'è un passaggio a livello che purtroppo non si riesce a togliere e bisogna fermarsi un quarto d'ora per fare pochi chilometri.

Quindi l'importanza e la necessità di un ente di coordinamento e di esercizio delle funzioni di area vasta è indispensabile.

Allora il problema non è tanto sopprimere queste province, secondo me un'assurdità giuridica storica e amministrativa, ma è ottimizzarle e consentire a questi enti di avere funzioni coerenti con le loro dimensioni e capacità e quindi anche un problema di responsabilità finanziaria degli enti stessi, andare verso la responsabilizzazione degli enti mediante il procedimento del federalismo fiscale.

Il problema rapporto centro-autonomie va affrontato da un lato, la riforma del titolo quinto riformato è probabilmente indispensabile su alcuni punti sui quali concordo con quello che è stato detto prima, ma bisogna soprattutto procedere ancora su attuazione.

Ci sono dei punti del titolo quinto che ancora devono essere attuati e il federalismo fiscale è uno dei punti più delicati perché il federalismo fiscale è stato promesso come garanzia di autonomia del reperimento delle risorse e invece molto probabilmente un modo per riuscire a contemperare le esigenze della finanza pubblica rispetto a un processo di riduzione progressiva dell'intervento pubblico nel sistema complessivo.

Voglio concludere tornando a un punto che è stato detto all'inizio dal Presidente e cioè quello relativo all'eguaglianza. È un punto che quando si affronta il tema di uno Stato nel quale la legge è distribuita come competenza tra più enti anzi la competenza istituzionale a produrre leggi è proprio delle regioni e non più dello Stato, è un punto molto delicato.

Mi ricordo che Hans Kelsen diceva in un suo scritto sulla democrazia, che non vi può essere democrazia se non vi è una legge eguale per tutti cioè se la comunità nazionale non è retta da un'unica legge.

Allora il principio di eguaglianza, che a mio avviso va aggiornato rispetto a quanto diceva

Kelsen, significa principio di eguaglianza nella determinazione delle regole e principio di eguaglianza nella determinazione delle regole significa essenzialmente oggi eguale subordinazione di tutte le regole alla stessa legge, cioè alla costituzione.

Quindi nella eguale subordinazione di tutte le leggi alla Costituzione noi troviamo il primo aspetto fondamentale del principio di eguaglianza. Secondo aspetto fondamentale è la parità nell'applicazione delle leggi.

Quindi le amministrazioni hanno un compito delicatissimo perché devono assicurare parità nell'applicazione di tutte le leggi, sia delle leggi dello Stato che delle leggi regionali. E questa parità significa imparzialità dell'amministrazione che è un altro punto fondamentale.

Soltanto se si realizzano queste due eguaglianze, l'eguaglianza nel momento della determinazione delle leggi e nel momento della loro applicazione, noi possiamo mantenere davvero quel senso di comune appartenenza della collettività a una stessa nazione. Se noi facciamo mancare l'eguale subordinazione di tutte le leggi alla costituzione, se noi facciamo mancare la parità di trattamento nell'applicazione delle leggi, il cittadino perde piano piano il senso di appartenenza a una comune identità nazionale.

Forse il concetto che ancora non avevo sentito era questo ovvero la nazione.

La nazione è richiamata in costituzione non è un concetto sfuggente è quel concetto che tutti capiamo bene quando andiamo fuori dall'Italia e in quel momento ci sentiamo appartenenti a questa comunità.

Quello che dobbiamo cercare di fare è di riscoprirlo anche nel momento in cui ci lavoriamo e ci impegniamo.

Grazie.

Guido Melis

Professore Ordinario presso l'Università "La Sapienza"

Sarò molto rapido e spero anche conciso. Affronterò quattro punti:

1. perché l'Italia non ha un centralismo alla francese;
2. come si sono evoluti i rapporti centro-periferia nella storia d'Italia;
3. quali sono le trasformazioni in atto oggi nel sistema italiano;
4. come si risponde ai problemi posti da questa trasformazione.

Comincerò dalla storia se mi consentite, io di mestiere, prima d'essere parlamentare, faccio lo storico delle istituzioni politiche.

Cavour aveva un'idea precisa dell'amministrazione. Nel dibattito che precede la legge pilastro dell'amministrazione italiana, la legge del 1853 sull'assetto della contabilità del Regno di Sardegna, cui si collega poi il primo Regolamento che ordina l'apparato dei ministeri, risuona almeno due volte un termine che a me piace molto: "rotismi amministrativi".

Un'espressione demodé che rimanda a quelle stampe d'epoca di fine '700, dove si ritraggono gli ambienti nuovi della rivoluzione industriale inglese. E nelle quale si vedono grandi macchine, veri e proprio apparati complessi, in genere costituiti di tante ruote dentellate, quali grandissime, quali grandi, quali minuscole, che, come fossero i congegni di un enorme orologio, vanno ognuna a inserirsi nei denti dell'altra. E spesso in cima, seduto su un sellino che sovrasta l'enorme apparato, c'è una figura umana, proporzionalmente minuscola. Un piccolo operaio, o tecnico, che muove una leva e fa sì come per miracolo che l'immenso apparato si muova e cominci faticosamente a funzionare, producendo scricchiolii sinistri.

Io ho sempre pensato che questi signori del parlamento subalpino usassero l'espressione "rotismi amministrativi" perché dominati da un'idea simile dell'amministrazione.

L'idea che l'amministrazione fosse un meccanismo, obbediente perfettamente e senza scarti alla legge e dunque privo di un'anima e di una volontà proprie.

Che non dovesse in fondo far altro che eseguire il comando legislativo ed eseguirlo in base ad una serie di automatismi nei quali, in scala, il livello superiore condizionasse l'inferiore e le decisioni scendessero come a cascata, quasi scivolassero lungo i fianchi di una piramide fino ad arrivare all'esito finale che è poi nient'altro che l'attività amministrativa.

Questa concezione dell'amministrazione entrò certamente anche nell'idea tipicamente ottocentesca dei rapporti tra il centro e la periferia.

Quella classe dirigente inizialmente muoveva infatti da quello che Roberto Ruffilli definiva la concezione francese della pubblica amministrazione, basata sul valore assolutamente predominante dell'uniformità amministrativa. Nella convinzione direi quasi ideologica che l'uniformità amministrativa fosse il modo migliore di costituire un apparato pubblico perché produttivo di risultati assolutamente migliori.

Questa idea, chiamiamola pure un idealtipo, dominò tutto il dibattito parlamentare del 1853 ma soprattutto tutta la legislazione del periodo costituente.

La ritroviamo infatti nelle grandi leggi del periodo 1861-1965, anche se studi recenti messi in atto in questo centocinquantesimo, dimostrano che un'elaborazione normativa molto importante va ricercata anche prima del '65, nel quadriennio precedente 1861-64.

Ebbene, questa idea dell'uniformità come soluzione ideale per il corretto funzionamento degli

apparati amministrativi, è un'idea che certamente ispirò il legislatore ma che in Italia, nell'Italia unita, fu applicata con vistose, sostanziali deroghe.

Il centralismo alla francese, rigorosamente ispirato all'uniformità, geometricamente perfetto, non fu in realtà applicato.

Ho molte prove per supportare questa affermazione.

Per esempio potrei citare la lunga sopravvivenza di modelli polifunzionali che non corrispondevano a quell'idealtipo. Faccio solo tre esempi (ne potrei fare molti altri). Il primo riguarda il sistema dell'università e della scuola.

Nel 1862 il ministro della Pubblica Istruzione Matteucci, che aveva evidentemente un'idea precisa di rotismi amministrativi, cercò di realizzare in Italia un sistema in cui – come accadeva in Germania – si affermassero poche grandi università nazionali, dotate di tutti i laboratori e le attrezzature necessarie, nelle quali concentrare le principali risorse dell'istruzione superiore; e poi, in una scala di subordinazione culturale e gerarchica, un sistema d'istituti superiori sparsi per le province.

Le università dovevano essere istituite solo laddove esistesse la grande città, alla pari delle grandi città europee; e dunque dove vi fosse l'habitat in cui si può sviluppare l'università.

Ma il progetto naufragò nel giro di un anno o poco meno.

Matteucci non fu più il Ministro della Pubblica Istruzione, perché alla prima crisi governativa fu allontanato dal suo dicastero e prevalse il modello alternativo delle grandi e piccole università insieme. E ciò principalmente perché tutte le piccole università italiane (ed erano la maggioranza) fecero fronte comune e opposero a progetto Matteucci un altro modello di sviluppo.

Il secondo esempio riguarda le banche.

Il nostro sistema bancario si articolò inizialmente su cinque istituti di emissione, poi con la grande crisi delle banche di prima generazione e la riforma del 1893-94 nacque la Banca d'Italia, la quale però avrebbe dovuto ancora dividere il privilegio dell'emissione con altri due banchi, il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia, e ancora per parecchi anni.

Anche il sistema bancario dunque, se lo confrontiamo con il coevo sistema della banca centrale che dominava l'Europa del tempo, costituì un sistema piuttosto calibrato su quella che uno studioso del tempo chiamava "la carta policroma dell'Italia".

L'Italia non era affatto un'unica realtà ma era costituita di tante regioni, forse anche di tante province, cioè di tante subregioni, una differente dall'altra. Se voi guardate la carta amministrativa della Francia dell'800 e la confrontate con la carta amministrativa dell'Italia, vi colpisce subito la differenza.

In Francia è come se il legislatore avesse usato la squadra e la riga, tracciando i confini dei dipartimenti normalmente ad angolo retto.

È – quello francese - un sistema ordinato, in cui si nota subito che il legislatore ha fatto delle scelte precise. In Italia la carta amministrativa delle province è come un continuo ricamo, in cui una provincia s'infiltra nel corpo di un'altra.

Predominano le ragioni della geografia e quelle della storia, che impongono a seconda delle loro esigenze il reticolo amministrativo.

Quello italiano dunque non è il centralismo francese. O lo è solo per una ispirazione iniziale ben presto tradita. Come ci ha insegnato qualche anno fa Raffaele Romanelli, il centralismo all'italiana esprime "un comando impossibile", cioè l'impossibilità di questa classe dirigente risorgimentale di realizzare quella stessa forma geometrica che il paese vicino aveva così sapientemente realizzato.

E qui viene il ruolo dei prefetti. Perché i prefetti italiani non sono affatto, come talvolta la storiografia più antica ha sostenuto, una mera ripetizione della figura del prefetto francese, ma se ne differenziano per elementi fondamentali.

Intanto la concentrazione dei poteri nelle mani del prefetto italiano è molto minore, perché le filiere ministeriali continuano ad avere delle diramazioni periferiche autonome, che sfuggono talvolta al coordinamento e al comando del prefetto (tipica la scelta di creare le intendenze di finanza, facendole dipendere direttamente dal vertice del ministero a Roma piuttosto che dal

prefetto in provincia).

Ma poi il prefetto italiano è diverso nella realtà: è un prefetto mediatore, che non si limita a esprimere un comando traducendo un *input* che viene dall'alto, ma che spesso interpreta le esigenze del territorio e le riflette al centro. È un prefetto che fa un mestiere diverso e che si collega talvolta, pur senza dirlo, alle tradizioni di *ancien régime*.

C'è un episodio molto bello che voglio qui ricordare che riguarda il Prefetto Luigi Torelli. Siamo a Palermo nel 1866 e Torelli, piemontese, è uno dei patrioti italiani che hanno fatto il Risorgimento, un esponente di quella prima generazione di prefetti che diede tanti quadri alla politica, ministri, parlamentari, esponenti di vertice della classe dirigente. Ebbene, Torelli arrivò a Palermo e trovò una situazione difficilissima quasi di rivolta.

Per affermare dunque il prestigio del prefetto, per imporlo anche visivamente al rispetto dei siciliani, decise di compiere un atto che potremmo oggi considerare sconcertante: fece riesumare da un ripostiglio il trono viceregio caduto in disuso dopo la caduta dei Borboni, lo fa riportare nella sala del trono, lo fece ripulire e si sedette sul trono, impettito nella sua divisa di gala, con le decorazioni sabaude al petto, per ricevervi così, quasi fosse anch'egli esponente di uno Stato pre-costituzionale, i cittadini palermitani.

Adesso non vorrei che venisse una vertigine di potere ai prefetti presenti in sala. Ma voi capite che il sedersi sul trono esprimeva simbolicamente una continuità con *l'ancien régime*, era un messaggio preciso, emotivamente forte, rivolta a una popolazione abituata a vedere da sempre il potere seduto sul trono.

Ecco cos'è stata la prefettura italiana in quegli anni costituenti.

Tanti anni fa un mio amico, allora giovane borsista olandese e adesso professore affermato dell'Università di Amsterdam, venne in Italia a studiare le prefetture. Decise di farlo però negli archivi di alcune di esse, e scelse con certi suoi criteri quelli di Reggio Calabria, Bologna e Venezia. E scoprì una cosa che noi italiani non sapevamo.

I prefetti negli stessi anni non si comportavano affatto uniformemente.

Facevano al contrario cose del tutto diverse. Perfino i bollettini delle prefetture nelle tre sedi erano diversi: per stile, articolazione degli argomenti, linguaggio con cui si rivolgevano alla popolazione.

E del resto che il prefetto in Italia sia stata una istituzione dotata di flessibilità, persino uno storico marxista come Ernesto Ragionieri, che certamente non aveva simpatia per i prefetti, lo scrisse nel 1961, constatando come molto spesso i prefetti, questi cosiddetti "prefetti dell'unificazione", fossero più avanti delle società locali che erano chiamati a guidare, soprattutto nel mezzogiorno.

Come ci ha spiegato uno studioso, Sidney Tarrow, autore qualche anno fa di un bel libro che nell'edizione italiana si intitolò "Tra centro e periferia", mentre in Francia il prefetto era il principale canale di accesso degli interessi locali alla capitale, a Parigi, in Italia il principale canale d'accesso divenne molto presto la politica, e per essa il deputato locale. Era il deputato locale che portava, qualche volta anche saltando il prefetto (che spesso se ne lamentava), le istanze della sua provincia nella capitale.

Il deputato di Sassari, ad esempio (parlo di un caso che conosco bene), che in genere era un radicale, andava sistematicamente nei ministeri, seguiva le pratiche, svolgeva i problemi concreti dei cittadini e se c'era un problema locale, come per esempio la difesa dell'Università di Sassari perennemente sotto minaccia di soppressione perché troppo piccola, era lui che conduceva la battaglia presso il Ministro per mantenerla in vita, e non il prefetto.

Il fascismo poi avrebbe sostanzialmente confermato questo modello, anche se complicandolo con la presenza del partito politico.

Il Pnf fu, come ha sostenuto Paolo Pombeni in un libro pionieristico di qualche anno fa, anche un grande canale di trasmissione del rapporto centro-periferia.

Fu certo un partito centralizzato quasi per definizione.

Ma al tempo stesso grazie alle sue federazioni provinciali, protagonista di quel dualismo partito-

prefetto che è stato, anch'esso, tipico del fascismo.

È vero che Mussolini aveva detto “il Prefetto è nella provincia la più alta autorità dello Stato”, ma poi nella pratica molto spesso la gara si combatteva lo stesso e senza esclusione di colpi e non sempre la vinceva il prefetto. Il dopoguerra avrebbe visto confermato il ruolo della politica e dei grandi partiti politici come tramite del rapporto centro-periferia.

E qui si collocano i paradossi dell'Italia contemporanea.

Il primo riguarda che da noi la forte persistenza del centralismo debole, o contrattato, e dunque la vitale conservazione delle periferie come entità autonome non impedisce che si affermi una presenza molto incisiva dello Stato e del suo apparato centrale.

C'è un centralismo ma al tempo stesso c'è questa Italia policroma che continua a funzionare, ci sono tante Italie, c'è anche un protagonismo dei gruppi dirigenti locali.

E allora non deve sorprenderci se la classe dirigente nazionale è fatta d'innesti di gruppi dirigenti locali.

E se la sua dinamica interna (i meccanismi stessi di cooptazione e di gerarchizzazione interna) si basa molto sulla contrattazione tra il centro e la periferia.

Il parlamento dell'età repubblicana potrebbe essere studiato anche sotto questo profilo.

Quando, come diceva mi pare Emilio Colombo (se non ricordo male è attribuita a lui la battuta), “in qualunque ogni governo un deputato della Campania ci deve essere” questa cosa ci deve far riflettere.

Perché è questa la prova che non è stata realizzata l'unità della classe dirigente nazionale neppure a livello di ceto politico; e che anzi anche i grandi partiti del dopoguerra, che pure avevano una chiara dimensione nazionale, al loro interno poi dovevano concedere a queste componenti regionali o sub regionali adeguata rappresentatività dei territori.

E oggi che succede? Che cosa è accaduto rispetto alla tradizione del modello centro – periferia italiano così come lo abbiamo alle spalle?

Oggi è caduto quel sistema dualistico per cui esisteva un solo centro separato dal complesso delle periferie. E tutto il gioco stava nell'integrarle, queste periferie, nel creare un negoziato tra centro e periferie, nell'attirare elementi di periferia al centro. Tutto l'equilibrio si basava su questo complesso dinamismo e su questo flusso sanguigno.

Oggi le periferie sono un'astrazione perché nel mentre che avviene una globalizzazione del mondo per cui le grandi decisioni vengono prese sempre più a livelli stratosferici che prescindono dalla nostra capacità di condizionarle, al tempo stesso le periferie si localizzano sempre di più.

Ma poi alle spalle di tutto questo c'è il fatto che una società, che prima era divisa in classi sociali abbastanza determinabili, oggi invece è frammentata in un pulviscolo di gruppi nei quali predominano delle logiche che non sono più necessariamente collettive ma spesso sono logiche appena sopra il livello individuale.

Dal momento in cui declina il modello della grande industria e quindi declina la piramide sociale che si era determinata agli inizi del 900, qual è la rappresentatività dei gruppi sociali sul territorio? Determinare questo è molto complesso. Quando vediamo esprimersi questi localismi in movimenti tumultuosi anche se spesso passeggeri, che talvolta nascono su obiettivi apparentemente minimi (per esempio impedire la TAV oppure che una linea ferroviaria segua un certo percorso) e vediamo che si mobilitano interi contesti locali, tutto questo come si governa?

Tutto il dibattito sul federalismo non tiene conto del fatto che siamo in presenza non più di un modello dualistico come nel passato, ma di un modello reticolare. C'è una dimensione sovranazionale, una dimensione puntiforme del mondo locale, c'è un continuo interscambio tra la dimensione pubblica e l'azione di soggetti privati presenti nel territorio, sta succedendo qualcosa che non abbiamo qui il tempo di descrivere nelle sue articolazioni ma che è profondo e che tutti noi avvertiamo.

Un brillante studioso americano, Richard Stewart, ha prodotto una linea di ricerca sulla trasformazione del diritto amministrativo degli Stati Uniti e sulle risposte che questa branca del diritto sente di dover dare a queste trasformazioni profonde e a questa amministrazione sempre più



globali. Quando esaminiamo quali sono i livelli decisionali nei territori, vediamo che non sono più soltanto i soggetti pubblici quelli deputati a prendere decisioni, ma che esiste un complesso di soggetti cui corrisponde una frammentaria domanda di decisioni.

Dentro questa rete bisogna negoziare (si fa governo negoziando non più necessariamente soltanto decidendo e se anche si decide al termine della negoziazione occorre che i soggetti che son stati investiti dalla negoziazione siano in qualche misura rappresentati dalla decisione).

Ma se è così allora cambiano anche le forme dell'articolazione istituzionale. Io ho l'impressione che il federalismo, così come è stato finora concepito nel dibattito italiano, non risponda quasi nulla a questo complesso di problemi. Non mi pare ad esempio che quella del federalismo fiscale sia la risposta adatta ai bisogni di una società così complessa così puntiforme come quella che abbiamo di fronte.

Devo dire sul ruolo del prefetto non sono pessimista, anzi penso che il prefetto così come si sta trasformando potrebbe anche avere un ruolo importante nel mondo che ho cercato di descrivere. Anni fa Sabino Cassese disse, in una relazione che a me piacque molto e che oggi trovo molto preveggenete, che il prefetto deve essere essenzialmente un organismo soprattutto di coordinamento, forse con minore autorità ma con maggiore capacità negoziale: un grande mediatore.

Ecco forse il prefetto dovrebbe diventare il grande mediatore della rete, avendo alle sue spalle la legittimazione di non essere l'espressione di un interesse di parte, come saranno invece i vari soggetti che avranno parte nella rete. Forse è questa la dimensione e il futuro dell'istituto prefettizio magari (non ne farei una questione di vita e di morte) cambiandogli nome. Occorre una figura del genere, altrimenti il gran garbuglio, la grande rete, finisce per produrre sostanzialmente conflitto e disordine.

C'è un futuro per il prefetto, dunque, se la storia delle istituzioni degli anni prossimi sarà sempre (come io credo che sarà) sempre più storia di pluralità e di interazione reciproca tra soggetti diversi.

## L'esperienza francese nei rapporti centro – territorio

Daniel Canepa

Prefetto di Parigi e della Regione d'Ile-de-France

Desidererei, innanzitutto, ringraziare l'Anfaci ed il suo Presidente per avermi invitato a partecipare ai lavori dell'Associazione e scusarmi per non aver preparato il mio intervento nella vostra lingua, malgrado la mia origine italiana.

Il tema oggetto del convegno è attualmente al centro delle riflessioni della dottrina non solo italiana ma di tutti i Paesi europei, com'è dimostrato anche dagli atti degli incontri dell' A.E.R.T.E., l'Associazione Europea dei Rappresentanti dello Stato, Gli stati europei, oggi, infatti non possono fare a meno di interrogarsi su come assicurare il migliore equilibrio tra uniformità e diversità – per riprendere le espressioni dei relatori che mi hanno preceduto – o, se volete, tra coerenza, da un lato, e pluralità di iniziative, dall'altro.

La prima riflessione che vorrei formulare in proposito è che viviamo in un momento storico in cui il mondo è divenuto una sorta di villaggio globale, circostanza che ha generato due dinamiche sociologiche tra loro in contrapposizione.

Mentre, infatti, la popolazione più giovane ha acquisito una visione cosmopolita della propria esistenza, il fenomeno della mondializzazione ha, al contrario, provocato inquietudine in altra parte della società, la quale ha reagito manifestando un maggiore attaccamento alla dimensione locale.

Tale ultimo fenomeno è stato incoraggiato anche dalla progressiva disgregazione dell'istituzione “famiglia” e dal venir meno della dimensione di protezione da essa assicurata.

E' importante che i singoli Stati acquisiscano la consapevolezza di tali dinamiche, al fine di poter adeguare la propria organizzazione in maniera da dare risposte efficaci sul piano della competizione mondiale e da soddisfare, allo stesso tempo, le attese specifiche della propria popolazione.

Un altro elemento che è stato evocato negli interventi che mi hanno preceduto e sul quale vorrei soffermarmi brevemente è l'Europa. E' necessario che l'Europa non sia più vissuta come un sistema alieno ma, al contrario, come una realtà che deve essere interiorizzata, perché essa non può essere costruita se non attraverso gli Stati.

La terza riflessione è che viviamo in una società scossa da due importanti fenomeni: quello della rapidità delle comunicazioni e quello dell'aumento del livello di istruzione della popolazione. Se ai tempi di Napoleone il prefetto era ritenuto il solo detentore della conoscenza del potere centrale, al giorno d'oggi la diffusione delle notizie via radio, televisione e internet – canali di trasmissione ben più veloci della discesa dal livello amministrativo centrale a quello decentrato – non può non presentare ricadute sensibili sul ruolo del prefetto stesso o, più in generale, del rappresentante territoriale dello Stato. L'innalzamento del livello di istruzione della cittadinanza, inoltre, comporta il venir meno di figure di interfaccia portatrici di un certo numero di verità, perché le medesime verità vengono immediatamente criticate o messe in discussione.

Quarto punto è che stiamo vivendo un periodo di crisi mondiale, innanzitutto economica e finanziaria, che obbliga gli Stati a rivisitare le relative organizzazioni al fine di renderle, allo stesso tempo, più efficienti e meno costose.

Ma la crisi ha carattere globale e involge anche i campi della sicurezza pubblica e della difesa civile, generando forti aspettative in capo delle popolazioni che non possono non avere un impatto significativo sugli assetti organizzativi e sulle metodologie dell'azione pubblica.

Tale problematica organizzativa non caratterizza soltanto le strutture pubbliche, ma si pone, d'altra parte, in termini molto simili, anche rispetto all'assetto delle imprese multinazionali. Come riuscire a conseguire *performances* efficienti tenendo presente gli orientamenti sociali dei territori di

riferimento, spesso molto diversi tra loro, salvaguardando allo stesso tempo, la propria autonomia decisionale?

Ecco un primo gruppo di problematiche che volevo sottoporre alle vostre riflessioni, nonostante il tempo a disposizione sia limitato.

La seconda parte del mio intervento si incentra, in particolare, sull'esperienza francese, con la doverosa premessa che tutte le organizzazioni istituzionali, in Francia, come in Italia e nel resto del mondo, sono strettamente legate alla storia dei rispettivi Paesi.

La Francia coltiva, dal 1789, una tradizione repubblicana che si fonda sul giacobinismo e che porta con sé una visione piuttosto centralizzatrice dello Stato.

Tale visione si è accentuata durante il regno di Napoleone, anche grazie, come diceva il Prof. Melis, allo "spirito di geometria" del popolo francese. Rassicuratevi, come scriveva Pascal, al nostro spirito di geometria corrisponde il vostro "spirito di finezza".

Citando, poi, un autore che è stato ricordato nella tavola rotonda precedente, Tocqueville, si deve riconoscere l'esistenza di forti spinte centralistiche anche nel corso del regime monarchico, poiché il potere del sovrano si consolidò anche in opposizione a quello, diffuso, dei feudatari. Con questo intendo dire che promuovendo un'analisi più profonda dei fenomeni, spingendoci fino alla loro archeologia, è possibile ritrovare tracce di continuità nelle dinamiche storiche.

Tornando alla storia recente, il nostro sistema amministrativo appare abbastanza stabile, fondato su un modello centralizzato, coerente e unitario.

Negli ultimi trent'anni, al fine di dare una risposta ai profondi mutamenti della società francese, questo modello ha subito alcune modifiche.

Negli anni '80 venne dato avvio alla prima fase della decentralizzazione, attraverso l'attribuzione di competenze statali a organi periferici dello Stato o alle municipalità.

Il sistema che ne derivò fu tuttavia asincrono, poiché la decentralizzazione non fu, come avrebbe invece dovuto essere, accompagnata da un processo di deconcentrazione, che avrebbe invece favorito un dialogo fecondo tra amministrazione e territorio.

Solo negli anni '90 la deconcentrazione viene posta dalla legge come regola generale. Tale regola viene supportata anche attraverso la promozione del modello dell'intercomunalità, per rendere più efficace l'esercizio delle nuove competenze da parte dei comuni di minore dimensione. Numerose sono le tappe percorse negli anni 2000.

Innanzitutto è stato dato avvio al secondo atto della decentralizzazione che, nell'intenzione del legislatore, avrebbe dovuto assicurare la regione come collettività fondamentale nel panorama istituzionale francese.

Molto curiosamente i risultati di questa riforma non stati all'altezza di chi li aveva concepiti, perché quando si guarda all'attuale ripartizione di competenze, ci si accorge che l'ente che ha maggiormente guadagnato da tale ripartizione è, in realtà, il dipartimento, cioè il contrario di ciò che si era inizialmente voluto.

Secondo aspetto fondamentale e del quale non abbiamo ancora misurato tutte le conseguenze – ma lo stiamo facendo – è la scelta di inserire nella costituzione francese che la Repubblica Francese, oltre a essere unitaria, è anche una "repubblica decentralizzata".

Un principio importante che ha come corollario – anche là, senza aver ancora esaminato tutte le conseguenze – che ogni volta che si procede ad un trasferimento di competenza si deve disporre un trasferimento di risorse finanziarie ad essa corrispondente.

E' stata significativa in questo periodo anche l'attuazione del principio della deconcentrazione in coerenza con l'avanzare della decentralizzazione.

Tra le altre cose è stato potenziato il ruolo del prefetto di regione, che ha autorità sul prefetto di dipartimento ed è responsabile dell'attuazione delle politiche pubbliche, a eccezione della sicurezza, che necessita di un livello di maggiore prossimità agli amministrati.

Dobbiamo oggi accettare di non avere più "un giardino alla francese", cioè un'organizzazione amministrativa identica ovunque, ma delle organizzazioni che hanno due direzioni interministeriali; i dipartimenti più importanti che ne possono avere tre; i dipartimenti

costieri che hanno una direzione marittima e l'Île de France organizzata in modo differente in relazione alla sua specialità.

Dunque, il principio di uguaglianza, al quale siamo molto attaccati in Francia, viene a declinarsi in uguaglianza dell'apporto del servizio pubblico ai nostri concittadini. Alla diversità dei territori corrisponderanno differenze dell'organizzazione amministrativa, in modo che il risultato finale sia, di principio, ugualitario, in quella che definirei un'uguaglianza di fini.

Terzo elemento di riforma è la deconnessione tra il livello regionale e il livello dipartimentale. A livello regionale prima della riforma si contavano venti direzioni centrali, oggi ve ne sono cinque poste sotto l'autorità diretta del prefetto di regione e legate a cinque ministeri centrali e tre altre dotate di una certa indipendenza.

Altra riforma importante è quella finanziaria.

Nel 2001 la legge sull'organizzazione finanziaria dello Stato ha dato una maggiore visibilità ai flussi finanziari, introducendo nel budget 124 voci, corrispondenti all'insieme delle azioni pubbliche dello Stato sul territorio.

Tali azioni vengono così tradotte in budget operazionali di programma, che vengono messi a disposizione dei prefetti per essere ripartiti tra i dipartimenti della regione. Il coordinamento con l'amministrazione centrale si traduce così in dialogo di gestione. Ciò significa che ogni anno il Prefetto discute con l'amministrazione centrale sui mezzi che gli sono accordati per raggiungere gli obiettivi che gli sono assegnati.

Per quanto riguarda l'assetto delle collettività territoriali, è stato istituito un comitato con il compito di riflettere sulla loro geografia e al quale io stesso ho partecipato.

Il comitato ha stilato un certo numero di proposte – alcune delle quali sono state prese in considerazione – per tentare di semplificare le c.d. “millefoglie istituzionali”.

Oggi in Francia non è sempre facile per il cittadino individuare l'ente responsabile della funzione, tra comuni, intercomunalità, dipartimenti, regioni, stato e istituzioni europee. La semplificazione di questa stratificazione istituzionale è cominciata negli anni '80.

Si tratta di un processo di realizzazione non semplice: l'idea di Attali di sopprimere il dipartimento, per esempio, ha suscitato reazioni estremamente forti e non è stata attuata per rispetto alla storia delle istituzioni.

Ci si è rivolti allora al rafforzamento dell'intercomunalità, ma lo si sta facendo in un momento politicamente poco felice, in coincidenza con le elezioni del Senato, che è un organo portatore delle istanze delle collettività locali.

Il grande dibattito attuale è se convenga o meno lasciare le competenze generali in capo allo Stato e al Comune e attribuire alla regione e al dipartimento competenze specifiche, in modo che non ci siano moltiplicazioni di servizi, confusione e sprechi a livello finanziario, incoraggiando allo stesso tempo sperimentazioni in materia di fusione di regioni o in materia di fusione di dipartimenti.

Ma le cose sono meno facili di come si potrebbe pensare. Si consideri, per esempio, che la fusione dell'Alta e della Bassa Normandia, che sembrava un fatto scontato, stenta a oggi a ad attuarsi per reciproca resistenza.

Ciò dimostra che, in questo campo, il punto di equilibrio tra il livello centrale e quello regionale è come un punto cardinale che varia nel tempo, in funzione delle circostanze e dei rapporti di forza, compresi quelli politici. Non siamo, quindi, affatto arrivati alla meta del cammino.

Una cosa è tuttavia certa: il sistema procede anche attraverso un modello consensuale, tramite il confronto e l'accordo tra le varie istituzioni e con le collettività territoriali, attraverso convenzioni, contratti di piano o di progetto, circostanza che valorizza il ruolo del prefetto quale mediatore e conciliatore di interessi.

Traduzione a cura di Maria Gabriella Casaccio

Gian Valerio Lombardi

Presidente Anfaci

Ringraziamo il Prefetto di Parigi per la sua interessante relazione, noi andiamo a chiudere.

Le visioni le avete tutte viste, credo che abbiamo la necessità anche noi di riflettere su questa materia e capire soprattutto che dobbiamo cercare di avere più coraggio nel fare le riforme di trovare delle forme di collaborazione appropriate.

E soprattutto di ricordare un pensiero del grande maestro Carlo Esposito che quando commentava l'art. 5 della Costituzione sosteneva che tutte le parti del sistema erano delle parti viventi di un unico organismo. Purtroppo nella nostra tradizione spesso lo abbiamo dimenticato e invece ritornare a capire che è così, mutuando per esempio una cosa che mi ha colpito quando sono stato in Francia, ho visto nel municipio di Antibes scritto "Repubblica francese Comune di Antibes".

Provate a pensare se noi potessimo scrivere una cosa del genere nei nostri comuni sarebbe una piccola cosa che ci aiuterebbe a fare queste riforme molto meglio.

Grazie a tutti.