

ATTI

- 32 -

LEZIONI E LETTURE
della Facoltà di Scienze Politiche
“Cesare Alfieri”

Direttore

Franca Alacevich
Preside della Facoltà di Scienze politiche “Cesare Alfieri”

Comitato Scientifico

Antonio Andreani
Professore di Diritto pubblico comparato

Carlo Trigilia
Professore di Sociologia economica

Massimo Morisi
Professore di Scienza politica

Vincenzino Patrizii
Professore di Scienza delle finanze

Sandro Rogari
Professore di Storia contemporanea

Paolo Turi
Professore di Sociologia dei fenomeni politici

Quale federalismo per l'Italia di oggi?

Atti della Giornata di Studi promossa dalla
Facoltà di Scienze Politiche “Cesare Alfieri”
Per i 150 anni dell'Unità d'Italia

Aula Magna del Polo delle Scienze Sociali
28 novembre 2011

a cura di
SANDRO ROGARI

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2013

Quale federalismo per l'Italia di oggi? : atti della Giornata di Studi promossa dalla Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" per i 150 anni dell'Unità d'Italia / a cura di Sandro Rogari. – Firenze : Firenze University Press, 2013.
(Atti ; 32)

<http://digital.casalini.it/9788866554332>

ISBN 978-88-6655-432-5 (print)
ISBN 978-88-6655-433-2 (online PDF)
ISBN 978-88-6655-466-0 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc
Immagine di copertina: © Badboo | Dreamstime.com

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul sito-catalogo della casa editrice (<http://www.fupress.com>).

Consiglio editoriale Firenze University Press

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, A. Mariani, M. Marini, A. Novelli, M. Verga, A. Zorzi.

© 2013 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy
<http://www.fupress.com/>
Printed in Italy

SOMMARIO

PRESENTAZIONE <i>Franca Alacevich</i>	1
INTRODUZIONE <i>Sandro Rogari</i>	5
QUALE FEDERALISMO PER L'ITALIA DI OGGI?	
I FEDERALISMI DEL RISORGIMENTO E LA LORO ATTUALITÀ <i>Claudio De Boni</i>	15
IL FEDERALISMO IN ITALIA, OVVERO LA DIFFICILE RICERCA DI UN EQUILIBRIO 'IMPOSSIBILE' <i>Carlo Fusaro</i>	31
DAL LOCALISMO AL FEDERALISMO? <i>Mario Caciagli</i>	49
SOCIETÀ DIVISA O SOCIETÀ FEDERALE? <i>Paolo Giovannini</i>	61
PROFILI DELLA FINANZA REGIONALE SUSCETTIBILI, CON LA RIFORMA, DI UN REALE CAMBIAMENTO <i>Enrico Buglione</i>	75

PRESENTAZIONE

Franca Alacevich

Le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia nel 2011 hanno visto la Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri" – oggi Scuola – impegnata in un programma di iniziative lungo tutto l'arco dell'anno, riuniti sotto il titolo generale *"L'Italia unita vista dalla Cesare Alfieri"*. Aperto con la Lezione inaugurale dei Corsi per l'anno accademico 2010-2011, tenuta dal collega Marcello Verga "Sull'Italia e sugli italiani. Discorsi storici", il programma si è snodato per tutto il 2011, con altre otto iniziative di tipo seminariale e convegnistico. Gli Atti dell'ultima di queste iniziative sono riprodotti in questo volume, a cura di Sandro Rogari. A Sandro Rogari va la riconoscenza della Facoltà e mia personale per avere svolto il ruolo di coordinatore non soltanto di quest'ultima iniziativa ma di tutto il programma, con la consueta attenzione all'interdisciplinarietà del dibattito, al rigore metodologico, oltre che ovviamente alla centralità dei temi affrontati nelle diverse iniziative.

Si è scelto di celebrare con seminari e convegni questo importante appuntamento per avviare in modo non retorico e con il giusto spirito critico un percorso di riflessione sulle luci ma anche sulle ombre di questi 150 anni. Questo approccio corrisponde a quello che riteniamo possa e debba fare un'istituzione culturale come la Cesare Alfieri, nata con l'unità del Paese e che ne ha seguito tutte le vicende storiche. È lo spirito, peraltro, che ha indicato il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, sollecitando a sviluppare iniziative che contribuiscano a

lavorare per la soluzione dei problemi oggi aperti dinnanzi a noi.. un impegno che si nutre di un più forte senso dell'Italia e dell'essere italiani, di un rinnovato senso della missione per il futuro della nazione... (facendo) rivivere nella memoria e nella coscienza del paese le ragioni di quell'unità e indivisibilità come fonte di coesione sociale, come base essenziale di ogni avanzamento tanto del Nord quanto del Sud in un sempre più arduo contesto mondiale... (guardando) avanti, traendo dalle nostre radici fresca linfa per rinnovare quel che c'è da rinnovare nella società e nello Stato.

Il tema dell'ultima iniziativa non è stato, infatti, scelto casualmente: alla fine di questo percorso si è ritenuto utile e opportuno riflettere su quale sia il federalismo di cui l'Italia unita ha oggi più bisogno per crescere e svilupparsi senza perdere le ragioni dell'unità politica e sociale.

La Cesare Alfieri ha una lunga storia che le consegna anche una grande responsabilità. Nata poco dopo l'unità d'Italia, è la più antica Scuola di Scienze Politiche e Sociali d'Italia, e la seconda in Europa dopo quella di Parigi. Nel 1888, divenuta Istituto Superiore di Scienze sociali, fu intitolata a Cesare Alfieri, figura particolarmente rappresentativa perché è stato il primo Presidente del Consiglio dello Statuto albertino, nel 1848, e poi del Senato nel Regno costituzionale di Sardegna. Il figlio, Carlo Alfieri di Sostegno, sin da metà dell'Ottocento perseguiva l'obiettivo di creare un'istituzione in grado di formare la classe dirigente, gli amministratori pubblici e i diplomatici – giovani «impegnosi interpreti e forti propugnatori» delle nuove condizioni del paese. Ed è proprio per avere saputo svolgere questo ruolo che la Cesare Alfieri riuscirà a restare in vita sia nel primo dopoguerra, quando l'Università di Firenze non era ancora istituita, sia nella seconda metà degli anni Venti, quando la Facoltà di Giurisprudenza voleva ridurla a un corso di perfezionamento dopo la laurea in Giurisprudenza. Facendo valere il fatto di avere formato ambasciatori, consoli, prefetti e professori universitari, si riuscì nel primo dopoguerra a mantenere in vita l'Istituto, che aveva laureato nomi illustri della vita politica e sociale italiana, che testimoniarono con l'esilio, la lotta, a volte il sacrificio della vita, l'attaccamento ai valori della libertà. Tra i molti, basti ricordare Giuseppe Donati direttore del Popolo nei mesi dell'Aventino, Carlo Rosselli fondatore di Giustizia e Libertà assassinato dai fascisti, Sandro Pertini il Presidente della Repubblica partigiano, il giornalista Indro Montanelli, il Governatore della Banca d'Italia Donato Menichella. La ferma volontà delle eredi Alfieri e degli studenti ne consentirono, nella seconda metà degli anni Venti, l'autonomia e il rafforzamento sotto la guida del noto statistico e demografo Livio Livi. Quando nel 1935 Livi lasciò la carica di direttore, in pieno regime fascista, l'Istituto affrontò nuove difficoltà: controllo politico sull'Università, effetti delle leggi razziali, progressiva applicazione del disegno fascista di indottrinamento e formazione al conformismo di regime, ne minarono dal 1938 l'autonomia. Ma nel secondo dopoguerra, seppur con aspre battaglie, la Cesare Alfieri riuscì a restare in vita, laureando altri nomi illustri: dal futuro Segretario nazionale della CGIL Luciano Lama a storici e politologi di chiara fama come Giorgio Spini, Giuseppe Mammarella, Giovanni Spadolini, Giovanni Sartori e Alberto Spreafico. Con il sostegno del Ministro Guido de Ruggiero e del Rettore Piero Calamandrei, la Facoltà fiorentina insieme a quella di Roma fu salvata dalla chiusura, e con l'infaticabile

opera di Giuseppe Maranini – che ne divenne Preside nel 1949 – divenne un vero e proprio laboratorio di innovazione che fu modello per le altre Facoltà di scienze politiche.

Sempre, dunque, nei 150 anni di unità del Paese la Cesare Alfieri ha rivestito un ruolo di primo piano nella formazione delle future generazioni così come nell’elaborazione scientifica nel campo delle scienze sociali e politiche. Da qui la responsabilità che si è ritenuto di dover esercitare anche nelle celebrazioni dei 150 anni dell’Unità d’Italia.

Le otto iniziative che hanno preceduto questo Convegno hanno toccato temi di grande interesse, sia per la ricostruzione storico-sociale e politica delle vicende italiane sia per affrontare «i problemi aperti dinnanzi a noi». Alla già citata Lezione di Marcello Verga sull’identità dell’Italia e degli italiani (marzo), sono seguiti Convegni su:

- “*La trasformazione del ceto politico e amministrativo fra XIX e XX secolo*” (coordinatore Sandro Rogari, aprile);
- “*Centralismo e decentramento. Dalle leggi di unificazione al disegno federalista*” (coordinatore Mario P. Chiti, maggio);
- “*La bella dama dei ‘giri di valzer’. L’Italia nella politica internazionale*” (in collaborazione con l’ISMA, Istituto di Scienze militari aeronautiche, coordinatore Luciano Bozzo, giugno);
- “*Nazione e forze armate. I militari e la costruzione dell’identità nazionale*” (in collaborazione con la Scuola Marescialli dell’Arma dei Carabinieri, coordinatore Fabio Bertini, settembre);
- “*Alle radici del welfare all’italiana*” (coordinatore Valeria Fargion, ottobre);
- “*Dalla questione romana alla questione cattolica nell’Italia unita*” (coordinatore Giancarlo Mori, novembre),
- “*Il volo del calabrone. Economia e finanza fra successi e questioni insolute*” (coordinatore Luciano Segreto, novembre).

Il Convegno su “*Quale federalismo per l’Italia di oggi*” (dicembre 2011) ha chiuso questo denso programma di iniziative. Come sempre nelle iniziative di Facoltà, la discussione sul federalismo è stata affrontata dai cinque approcci disciplinari che caratterizzano tradizionalmente la formazione e la ricerca alla Cesare Alfieri: l’approccio storico e attento al pensiero politico con Claudio de Boni, l’approccio giuridico e attento allo svolgimento dei lavori parlamentari con Carlo Fusaro, l’approccio politologico e attento alle proposte politiche con Mario Caciagli, l’approccio sociologico e attento alle relazioni interne e internazionali con Paolo Giovannini, l’approccio economico e attento alle questioni finanziarie con Enrico Buglione. La bella Introduzione di Sandro Rogari rende bene conto di quanto sia fruttuoso intrecciare i diversi approcci.

I relatori – tutti della Facoltà, eccetto Enrico Buglione – con i loro interventi mostrano come la ricerca e la riflessione sui temi oggi di maggior interesse per la nostra società siano ancor oggi molto fecondi alla Cesare Alfieri. La presenza degli studenti dell'anno accademico 2010-2011 e 2011-2012 a queste iniziative manifesta la volontà dei giovani di approfondire la conoscenza della realtà sociale e politica del nostro paese, nella sua genesi e nei suoi processi di trasformazione in atto. Ci auguriamo che la consegna agli studenti di oggi e di domani degli Atti di questa Giornata di Studi possa essere un utile stimolo anche per loro, per capire le ragioni dell'Unità d'Italia, per affrontare i problemi che abbiamo oggi davanti e che avremo e avranno davanti in futuro.

INTRODUZIONE

Sandro Rogari

La questione del federalismo italiano è storia di un paradosso. Gran parte del pensiero politico risorgimentale, almeno fino al fallimento della prima guerra d'Indipendenza, era federale. Si veda, per questo assunto, la riflessione acuta e circostanziata di Claudio De Boni, qui raccolta. E, sempre seguendo nella lettura De Boni, possiamo aggiungere che il federalismo prevale, almeno nei piani superiori del pensiero politico italiano – mi riferisco in particolare a Cattaneo e, a voler restare in Toscana, a Giuseppe Montanelli – anche dopo, nel cosiddetto decennio di preparazione. Diciamo la verità: di vero e proprio unitario, nel senso più integrale del termine, con una visione organica della sovranità popolare che, in chiave roussoviana, sussume il singolo individuo ovvero lo specifico corpo sociale fino a farli scomparire nell'uniformità della nazione armata c'è solo Mazzini.

Per un Romagnosi o per un Cattaneo, la cittadinanza che tutela i corpi intermedi e gli individui, senza prefigurare contratti di cessione integrale della sovranità, era cosa ben diversa. Potremmo continuare, scendendo dai gradini più alti della dottrina, per verificare sfere di autonomismo, per non dire di localismo, che, per un decorso storico plurisecolare differenziato e multiforme, tante culture presenti nei territori della penisola continuavano a coltivare, gelose della loro identità e timorose di perdere le proprie tradizioni. Sappiamo bene, e ce lo ricordano Mario Caciagli e Paolo Giovannini con le loro riflessioni, che localismo è l'opposto di federalismo. Proprio per questo i grandi federalisti del XIX secolo avevano elaborato il modello dello Stato federale: per non cedere al localismo e, a un tempo, prendere atto della ricchezza delle tradizioni locali, tanto vive e diffuse nella penisola e che consideravano fonte di ricchezza civile e sociale. Il percorso doveva essere *e pluribus unum*, per riecheggiare il motto americano, senza che quell'*unum* significasse uniformità imposta ai diversi, ma piuttosto dare alla nazione plurale italiana istituzioni statuali rispettose della loro molteplicità e di quanto di positivo e fecondo essa poteva produrre.

Non è andata così. Ma la convinzione, almeno fino al 1848, era che non si potesse andare che per questa strada. Questo pensavano non solo i grandi del pensiero politico, quelli ai quali riserva specifica attenzione De Boni, ma anche coloro che, senza pretesa di elevate elaborazioni teoriche, scrutavano da politici la realtà di un'Italia che aveva tanti sovrani. Da questi si doveva partire, per convincerli dell'opportunità di lavorare per la federazione senza perdere il potere, quindi guardandosi bene dall'imboccare percorsi repubblicani. E da qui si doveva partire per rovesciare il corso della politica dello Stato pontificio, l'ago della bilancia si sarebbe detto un tempo, perché il pontefice lavorasse in positivo per l'unità nazionale, piuttosto che in negativo. Insomma, si doveva convincere il papa che la politica interdittiva contro l'Unità, quella della quale veniva accusato lo Stato pontificio da tutto il filone ghibellino del pensiero politico e storico italiano, Machiavelli docet, andava rovesciata, nell'interesse della Chiesa stessa, in politica propositiva. Perché da lì si passava, e si passa, quando in Italia, prima e dopo l'Unità, si ragiona di politica e istituzioni: dalla Chiesa romana e dal ruolo che i cattolici hanno nella società civile e nei confronti delle istituzioni nazionali. Va da sé che i termini della questione sono cambiati, via via che la società italiana si è secolarizzata. Come va da sé che la Chiesa contemporanea non è quella del Sillabo (1864) con il quale Pio IX denuncia gli errori del tempo: cosa che, peraltro, fa un buon ventennio dopo che il pensiero neoguelfo ha elaborato quel federalismo a guida pontificia nel quale vedeva il superamento del dramma plurisecolare della divisione e soggezione italiana ai potentati europei. Ma era realistico pensare che si dovesse passare di lì, ossia dalla considerazione del peso della Chiesa, per farsela alleata.

Il federalismo stava dentro tutto questo processo che, nel tempo, ha dimostrato non solo che il problema esisteva, ma che era grave e di lunga durata; e che un'unità fatta contro la Chiesa, ammesso che fosse possibile – e pochi ci credevano allora – avrebbe comunque lasciato aperto un problema grave e non aggirabile. Per usare i termini della vulgata storica, si sarebbe aperta una ferita che avrebbe portato comunque danni a tutto l'organismo unitario, ammesso pure che tale riuscisse a divenire. Tant'è che quando ormai le speranze del concorso del papa al Risorgimento nazionale erano state messe nel cassetto, dopo l'allocuzione pontificia del 29 aprile 1848, e quando il processo risorgimentale riparte grazie al genio politico di Cavour che lo sa diplomatizzare, la questione di trovare un accordo col pontefice resta sul tappeto. Ci provano tutti: prima lo stesso Cavour, *in limine mortis*; poi Ricasoli nel 1861; poi di nuovo Ricasoli nel 1867 col disegno di legge sulla libertà della Chiesa a firma di quel cavouriano ortodosso che era il suo ministro Guardasigilli Francesco Borgatti; e ci prova prima, a suo modo, Minghetti, con

la Convenzione di settembre – nel 1864, l'anno del Sillabo – e col trasferimento a Firenze della capitale nel 1865. Tutto ciò per prendere atto che la questione romana era ineludibile, ma anche che i metodi del partito d'azione come attuati per due volte da Garibaldi erano pericolosi oltre che dannosi.

Ma ormai la deriva della politica nazionale andava in rotta di collisione con la Chiesa e il discorso federale, poi, era chiuso da tempo nel primo decennio unitario. Ciò accadeva per tanti motivi, ma fra questi anche il fatto che, non riuscendo a fare pace e a trovare un accordo con la Santa Sede, bisognava usare gli strumenti a disposizione del potere centrale per contrastarla nelle sue mire antiunitarie laddove si concretizzava tramite la gerarchia ecclesiastica. Cosa che era meno evidente nel centro e nel nord, ma che esplose nel Mezzogiorno ove i rigurgiti sanfedisti erano forti e diffusi e si congiungevano con la reazione borbonica. Insomma, contro il nemico interno che, sia chiaro, non è solo quello ecclesiastico, bisognava usare la forza dell'amministrazione governata dal centro: esattamente l'opposto di quella costruzione federale dello Stato che era stata coltivata nella prima fase del processo risorgimentale.

Così viene messa nel cassetto la proposta regionalista di Minghetti e così vengono messe sotto tutela prefettizia le autonomie locali. Certo c'è, come ci ricorda qui Carlo Fusaro, il modello francese che viene recepito nel Regno di Sardegna e trasfuso poi nel Regno d'Italia. Ma a questa premessa storica vanno aggiunte le emergenze dell'ora che lo rafforzano. Per esempio, la contrapposizione fra paese legale – istituzioni e ceto politico dello stato liberale – e paese reale, coltivata dalla cultura cattolica intransigente, aveva un forte sfondo localistico inteso nel senso anti unitario. Essa opponeva la vera legittimità della comunità locale, ove la tradizione cattolica era dominante, alla legalità di uno Stato lontano e sconosciuto che, secondo questa dottrina, imponeva la propria legge con la forza e contro la volontà della maggioranza dei suoi sudditi. E, contestualizzando in tempi a noi vicini, dobbiamo richiamarci di nuovo al nostro Caciagli che ci ricorda come se fra localismo e federalismo non ci sia proprio affinità, anzi ci sia contrapposizione, figurarsi fra localismo e centralismo. Insomma, questo secondo diviene il mezzo, lo strumento principe, nelle mani del ceto politico liberale per lottare contro la frantumazione di una unità appena conquistata che potenti forze interne avrebbero voluto liquidare, anche in alleanza con potenze europee sempre pronte a saldare il conto dello schiaffo subito nel biennio fatidico 1859-61.

Tutto ciò comportò guai grossi nel tempo, concorrendo a gettare le premesse di quel 'federalismo impossibile' di cui ci parla Fusaro, che tuttavia conclude il suo contributo con aperture più ottimistiche. Appena sette anni dopo la proclamazione dell'Unità, un insigne esponen-

te della Destra, ministro della Pubblica Istruzione nell'ultimo governo della Destra, oltre che grande intellettuale meridionale che ben conosceva i vizi delle sue terre di origine, Ruggiero Bonghi, scrisse un saggio famoso, *I partiti politici nel Parlamento italiano*, nel quale denunciava la mancata 'italianizzazione' dell'ordinamento e i vizi del centralismo. È rimasta famosa l'immagine della piramide rovesciata che proponeva per rappresentare le relazioni fra ceti politico e società civile. Contrapponendolo al modello britannico che si faceva apprezzare per l'indipendenza dell'amministrazione dalla classe politica, Bonghi parlava del caso italiano come di quello nel quale «la classe politica principiò a diventare essa stessa la base dello Stato, che prese immagine di una piramide rovesciata». Insomma, non era la società civile che si autogoverna a imprimere gli indirizzi al ceto politico, era bensì questo secondo a conformare a sé la società civile tramite lo strumento amministrativo.

Le cose, nel tempo, nonostante qualche timida apertura autonomistica a partire dall'ultimo decennio del XIX secolo, sono persino peggiorate, secondo la logica che le divisioni, le fratture politiche e culturali profonde si sanano al centro, mentre sulla periferia si dovrebbe riverberare in positivo la ricomposizione operata al centro. Il trasformismo, nelle sue diverse versioni, ha risposto soprattutto a questo intento, consolidando nel tempo la convinzione dei poteri taumaturgici del centralismo. Al centro, infatti, si dovevano adottare politiche compensative delle fratture territoriali del paese; al centro si doveva mediare fra liberali e cattolici; al centro si dovevano istituzionalizzare i rappresentanti delle classi 'pericolose', socialisti in testa, e via dicendo. Per arrivare a tempi assai vicini a noi, la stessa solidarietà nazionale e relativo governo Andreotti del 1978 era la riedizione del tema: si fanno convergere al centro i due maggiori partiti, quello del 'sistema' – la Dc – e quello dell' 'anti sistema' – il Pci – per superare la *conventio ad excludendum* e rivitalizzare il sistema politico italiano. Naturalmente non funzionò, ma Moro, con la tesi della terza fase, e Berlinguer condividevano questo approccio illuministico secondo il quale sono le élites politiche, dal centro, a determinare il superamento delle fratture e dei blocchi del sistema. Intendiamoci: lo facevano con animo positivo e in funzione del consolidamento delle istituzioni democratiche del paese, così come con questo intento aveva operato a suo tempo Giovanni Giolitti. Ma il vizio di cultura politica restava: scarso apprezzamento di quanto poteva fare la società civile con le proprie forze e convinzione che il comando potesse venire solo dall'alto.

Il fascismo ci ha messo del suo a peggiorare la situazione con il suo iper centralismo. Le autonomie locali vennero azzerate. Il regime condusse alle estreme conseguenze la costruzione dello Stato amministrativo facendo dell'amministrazione centrale lo strumento di costruzione dello Stato totalitario. Infatti, il Pnf fu ridotto sempre più a strumento

di mobilitazione del consenso a favore degli indirizzi del regime decisi a Palazzo Venezia, piuttosto che strumento di selezione di una nuova classe dirigente. Ma non si può dire che né prima, nell'Italia liberale, né dopo la caduta del fascismo, il corso della storia repubblicana abbia decisamente invertito il rapporto a vettore univoco fra élites e società civile, nel quale le prime, in rapporto talora difficile e sempre distante dalla seconda, coltivavano la convinzione di conformarla oltre che soggiogarla tramite lo strumento amministrativo.

Il federalismo era stato definitivamente messo nel cassetto nella storia dell'Italia liberale, semplicemente pensando che non servisse più e che, anzi, fosse potenzialmente dannoso riesumarlo. E rimase chiuso nel cassetto, se mai qualcuno l'avesse conservato, durante i lavori dell'Assemblea Costituente: in questa si parlò e furono configurati gli istituti del regionalismo, ma ipotizzando le regioni a statuto ordinario quali entità amministrative – enti autonomi, dice la Costituzione – senza incidenza sull'operatività del sistema istituzionale che fu configurato come bicameralismo perfetto. L'unico intervento delle regioni nella dinamica delle istituzioni nazionali è quello previsto dall'art. 83 della Costituzione che coinvolge i rappresentanti delle regioni nell'elezione del Presidente della Repubblica, se pure in posizione del tutto minoritaria rispetto ai parlamentari. Se vogliamo, lo possiamo prendere come un primo barlume di federalismo, ma di per sé è un po' poco.

Comunque, sta di fatto che quando è stata data concreta attuazione al dettato costituzionale con la nascita delle regioni a statuto ordinario, nel 1970, sia pure con legge ordinaria risalente al primo centro-sinistra, il processo politico è stato inteso più come trasposizione delle logiche e delle politiche del centro alla periferia che non come autonomizzazione di quest'ultima per rivitalizzare un sistema che stava già manifestando consistenti motivi di sclerosi. Ricordiamo il 'preambolo' democristiano del 1969, proprio alla vigilia delle elezioni del 1970, per la configurazione dei consigli delle regioni a statuto ordinario. E ricordiamo le battaglie per costringere i socialisti a riproporre in Toscana la convergenza politica di centro-sinistra? L'alleanza fra socialisti e comunisti che garantì ai primi la presidenza della regione fu intesa come un vero e proprio tradimento. Questo, assieme ai riflessi centralizzatori che erano ancora dominanti, anche per il controllo di un consenso che si temeva di perdere se si fossero trasferiti alle regioni reali autonomie di spesa, spiega il difficile decollo anche dell'ente regione che pure pregnanza federale non si sognava proprio di avere.

Ci ricorda Enrico Buglione che solo dagli anni Novanta a oggi si è modificata la struttura dei finanziamenti dal governo centrale alle regioni, con progressiva riduzione delle destinazioni vincolate che, di per sé, tolgono loro margini di autonomia politica. D'altra parte, Fusaro scri-

ve che nelle Bicamerali, ossia in quelle Commissioni parlamentari di Camera e Senato che si sono susseguite, a partire da quella presieduta dall'on. Bozzi nel 1983 per arrivare fino a quella presieduta da D'Alema nel 1997, al federalismo è stata riservata ben poca attenzione. Quest'ultima Commissione ha, inoltre, peccato, aggiunge sempre Fusaro, per il mancato rinvio alle regioni a statuto ordinario della legislazione sugli enti locali, della quale, al contrario, dispongono le regioni a statuto speciale. Questo, di per sé, la dice lunga sulla forza che riescono ad avere le sirene del localismo a livello centrale e di come questo localismo finisca per essere la più potente leva anti federalista.

A onor del vero, fu un presidente di regione a statuto ordinario, proprio un toscano, Gianfranco Bartolini, negli anni Ottanta, ancor prima della caduta del muro di Berlino, a parlare a Roma come a Bruxelles di Senato delle regioni, configurando una proposta di revisione sostanziale del bicameralismo puro che riservasse alle regioni un ruolo istituzionale forte incamminandosi di fatto sulla strada del federalismo. La proposta, però, cadde nel vuoto e il fenomeno leghista fu a lungo trascurato, poi mal compreso, poi condannato, senza verificarne le scaturigini e, soprattutto, senza che i partiti della 'prima Repubblica' si occupassero di dare una risposta adeguata al problema quando erano ancora a tempo.

Poi il sistema è collassato. Le regole del gioco, interne e ancor prima internazionali, sono cambiate e la questione del federalismo, malamente recuperata nel dibattito politico-nazionale, è passata attraverso due fasi. Una prima fase nella quale è stata posta come obiettivo da avversare perché considerato prodotto leghista; ma Caciagli ci dimostra proprio qui che nella Lega di federalismo, quello vero che concilia autonomia e poteri centrali forti, c'è ben poco. In realtà, della Lega fu colto e temuto il virus del secessionismo e a questo fu ricondotto quel maldestro federalismo. Così divenne un nemico da combattere, ma si trattava di ben altro.

Alla svolta del nuovo secolo, l'atteggiamento è mutato. Volgendosi attorno è difficile trovare forza politica che si dichiari apertamente antifederale, anche perché questo, specularmente, significherebbe riconoscersi implicitamente centralisti: cosa che magari si è e si fa, ma non si dice. E tuttavia a tutt'oggi il federalismo non è decollato. Siamo in attesa di vedere se la faticosa e per ora inconcludente discussione sulle riforme istituzionali sortirà un risultato concreto. Ma allo stato, sul piano finanziario, come ci spiega Buglione, siamo allo scespiriano *Much Ado About Nothing*, o almeno per molto poco. E poi una revisione in chiave di presunto federalismo tutta concentrata sul federalismo fiscale avrebbe ben poca rilevanza e alla fine sarebbe perversa, ottenendo solo la moltiplicazione dei soggetti e dei canali di pressione fiscale, a tutto scapito dei cittadini, soprattutto in ragione delle contingenze e delle emergenze finanziarie dell'ora che si protrarranno chissà per quanti anni.

Detto questo, il federalismo del quale tanto si parla e per il quale il pensiero politico italiano del XIX secolo – ma anche quello del XX, almeno in chiave sovranazionale ed europea: pensiamo a Luigi Einaudi, a Ernesto Rossi, ad Altiero Spinelli, per dire solo di qualcuno – può rivendicare originalità e caratura intellettuale di tutto rispetto, ha prospettive reali? Su questo terreno, i relatori di questa giornata di studi si collocano su posizioni divaricate. De Boni, da storico, non si avventura sul terreno friabile delle previsioni, ma implicitamente sembra dire che il federalismo è cosa troppo seria per essere lasciato ai leghisti, che ben poco sanno di cosa si tratti. Una questione aperta, dunque. Fusaro, dopo una lunga disamina condotta sul filo del ‘federalismo impossibile’, conclude il suo intervento con aperture più ottimistiche, anche se, a ben vedere, più sulla base di petizioni di principio – ossia senza il riconoscimento al *diritto alla differenza* non si risolvono i problemi italiani – che non sulla base di constatazioni di fatto. Sembra dire: siamo di fronte alla stessa sfida di 150 anni fa e speriamo che sia raccolta meglio di allora. Mario Caciagli col suo icastico «forse, “all’italiana”, si riuscirà a salvare capra e cavoli», ossia pezzi di federalismo regionale con pezzi di federalismo municipale, nel quadro del Senato federale che si chiamerebbe ‘Camera delle regioni e delle autonomie locali’ si apre a un maggiore ottimismo. Come dicevo, su questo terreno avremo la risposta a breve.

Del tutto pessimista è Paolo Giovannini che vede persa la partita negli anni Ottanta e Novanta e oggi sostanzialmente irrecuperabile per il nuovo slancio assunto dai processi di globalizzazione, soprattutto finanziaria. Giovannini sostiene che le nuove povertà e le fratture storiche della società italiana, soprattutto quella nord-sud, in fase di aggravamento, non rendono possibile una ripresa del tema federale. Così facendo, magari implicitamente, Giovannini sembra riproporre, con poche varianti, il dilemma che dovette affrontare il ceto politico nazionale 150 anni fa: come si fa a ipotizzare decentramento e autonomie se il Mezzogiorno si trova nello stato in cui si trova? *Mutatis mutandis*, siamo punto e a capo. La conclusione di Buglione è problematica. Registra i progressi che sono stati fatti sul piano del finanziamento alle regioni, ma è dubitativa sulla possibilità che da questo possa scaturire un vero federalismo.

In conclusione, sarà per l’esperienza miserevole di questi ultimi venti anni di politica italiana, ma è difficile essere ottimisti, pur dando per acquisito che un governo delle autonomie equilibrato nelle relazioni fra centro e periferia sarebbe una risposta utile e necessaria alla crisi italiana. Dobbiamo sperare di essere stati tutti condizionati nel pessimismo dall’esperienza recente, ma che questo non pregiudichi la possibilità di trovare a breve adeguate vie di uscita. Proviamo a pensare così, in positivo e con una nota di ottimismo per non farsi sopraffare dalle molte negatività che ci assediano.

D'altra parte, siamo arrivati a un punto nella storia italiana nella quale la crisi dei partiti, che sono comunque, in un sistema democratico, i mediatori della rappresentanza, e il loro distacco dall'opinione pubblica sono estremi. La saggezza nella quale confidiamo, quindi, non risponde solo alla necessità della riforma federalista dello Stato, ma, ancor prima, alla rivitalizzazione della democrazia dei partiti, che è l'unica forma sostanziale di democrazia che conosciamo. Perché questo non avvenga, è necessario che nel breve tempo che ci resta i partiti più responsabili affrontino e risolvano almeno due nodi: la riforma elettorale e la riforma del bicameralismo perfetto in chiave di rappresentanza delle regioni. Non sappiamo se questo sarà sufficiente a restaurare la credibilità dei partiti, dato il baratro di disaffezione nel quale sono precipitati. Ma di sicuro è imprescindibile per ridare dignità alla politica e per la sopravvivenza stessa della democrazia in Italia.

QUALE FEDERALISMO PER L'ITALIA DI OGGI?

I FEDERALISMI DEL RISORGIMENTO E LA LORO ATTUALITÀ

Claudio De Boni

Ringrazio anzitutto gli organizzatori di questa giornata di studi per avermi invitato ai lavori, e ancor più per aver inserito nel programma un momento di attenzione per le origini risorgimentali di un argomento in questi anni dibattuto come quello della riorganizzazione federale dello Stato unitario. Per la verità, rispetto alla giusta declinazione che si è voluta dare all'incontro conclusivo delle manifestazioni della 'Cesare Alfieri' per i 150 anni dell'Unità, cioè il confronto con i problemi dei nostri giorni, il mio contributo potrebbe risuonare un po' arcaico. E proprio per attenuare questo rischio cercherò in alcuni passaggi di avvicinarmi anch'io al presente, di accennare alle continuazioni storiche dell'apparato di idee prodotto dal federalismo risorgimentale e di valutare se di esso resti qualcosa nelle discussioni dei nostri giorni (fermo restando che gli autori del passato non hanno alcun dovere di essere attuali). Sul tema del federalismo, in merito al rapporto fra ieri e oggi, va tuttavia avanzata una considerazione preliminare, che a molti riuscirà ovvia ma che è bene sottolineare subito e in modo esplicito. Mi riferisco al fatto che gran parte della formazione e del consolidamento di ipotesi federaliste in età risorgimentale si nutre della situazione di un paese ancora diviso in molti Stati regionali (uso intenzionalmente il termine neutro di *paese* rispetto a quello più evocativo di *nazione*, perché ritengo quest'ultima il prodotto più della volontà storica che dell'oggettività naturalistica, e quindi più il frutto che la condizione del dispiegarsi del movimento risorgimentale). Il federalismo che ne deriva è dunque una proposta per unificare una realtà separata, in una vocazione a unire attraverso la pattuizione che è presente già nell'etimologia del termine.

Proporre discorsi di carattere federalista di fronte a una realtà opposta, quella di un paese già politicamente unito, e più o meno centralizzato, è cosa diversa. Rivendicazioni federaliste entro uno Stato già formato, che vogliano sottrarre potere al centro per conferire la possibilità alle istituzioni regionali o locali di trattare in autonomia e in modo diverso problemi analoghi, finiscono per loro natura per cre-

are processi di distinzione nella vita politica di un paese. Se così non fosse, non si tratterebbe di federalismo ma di altre motivazioni, magari vicine a esso per atteggiamento ma distinte per la dottrina politica, quali sono il municipalismo, il regionalismo, il decentramento. Sono pulsioni che insistono su tesi analoghe a quelle del federalismo: la critica al centralismo, l'attestazione della maggiore vicinanza ai cittadini del potere locale rispetto al governo centrale, la volontà di vedere rispettate le peculiarità locali (in senso geografico come in senso storico) sentite come garanzia liberale di differenza, rispetto a un'uniformità nazionale percepita come livellatrice e oppressiva. Ma il concetto di federalismo rimanda più alla sfera dei principi politici, della progettualità di carattere generale, mentre il decentramento rinvia più all'amministrazione, anche quando in essa non si esaurisce; il primo si muove dalla periferia al centro e dal basso verso l'alto, il secondo dal centro alla periferia e dall'alto verso il basso. Si pensi, per sottolineare le differenze fra un movimento e l'altro, alla possibilità di stilare un elenco preciso di competenze separate per i poteri locali e per i poteri centrali in una realtà da unificare (è quanto il pensiero federalista spesso ha fatto), rispetto all'ipotesi di compiere la stessa operazione di fronte a poteri centrali già consolidati e abituati a governare su tutte le materie che compongono gli affari pubblici.

Se a causa di tutto ciò sono destinate a emergere forse più le differenze che le continuità tra il federalismo risorgimentale e il federalismo dei nostri giorni, l'avvicinamento al primo da un'ottica legata alla storia delle idee, più che a quella dei fatti e dei movimenti politici, potrebbe inoltre apparire come fondata su un materiale astratto rispetto al realismo e alla concretezza cui si ispirano le indagini giuridiche, istituzionali, politologiche, sociologiche, economiche che insistono sullo stesso tema. Qui però la dottrina politica ha qualcosa da dire anche in riferimento ai dibattiti attuali, perché spetta soprattutto a essa ricordare che la circolazione dei messaggi politici, i processi di identificazione e di differenziazione, i convincimenti profondi si nutrono di miti e di sentimenti oltre che di fatti, si manifestano prima e più a lungo come grandi opzioni ideologiche che come processi di realizzazione.

Passando a un piano puramente storiografico, affrontare il federalismo risorgimentale da un punto di vista legato alla formazione delle idee anziché al succedersi degli avvenimenti presenta anche dei vantaggi. Per esempio, è solo con il rimando all'elaborazione teorica che si può circondare di cautele, pur non potendolo abbandonare del tutto, un luogo ricorrente nella storiografia sul Risorgimento, vale a dire la convinzione che il federalismo finisca con il fallimento della guerra federale del 1848. Sul piano della produzione ideale il federalismo

continua anche oltre e, seppur in forme prevalentemente ideologiche e minoritarie, è destinato a riaffacciarsi anche in momenti della storia d'Italia posteriori alla stessa età risorgimentale. Ma l'opportunità maggiore offerta su questo argomento dalla storia delle idee è quella di poter smontare il concetto singolare di federalismo (come andrebbe fatto con tutti gli 'ismi', che quasi sempre aspirano a rappresentare troppe cose, e quindi a semplificarle indebitamente), per attingere alla pluralità delle sue versioni effettive. Per l'età risorgimentale possiamo infatti parlare a mio avviso di almeno tre modelli federalisti, destinati a lasciare impronte in parte diverse nella storia della cultura nazionale successiva. In questo contributo intendo infatti introdurre una possibile tipologia, basata soprattutto sulle diverse opzioni ideologiche delle varie famiglie del pensiero federalista che si affacciano nell'età risorgimentale. Ribadisco che si tratta di una fra le possibili tipologie: per esempio essa è diversa da quella che alimenta un saggio di Sandro Rogari, che partendo da altre considerazioni rispetto alle mie (quelle dell'atteggiamento della teoria nei confronti delle lotte politiche immediate), giustamente distingue tra un federalismo pragmatico, con una spiccata sensibilità politica in vista della realizzazione del processo unitario, e un federalismo dottrinario che, guardando alle diversità formatesi sul territorio italiano nel corso della storia, insiste più sui grandi valori di libertà e di autogoverno che sui bisogni politici del momento¹.

Nella mia classificazione c'è una prima forma di federalismo, che potremmo definire moderato, intenzionato a proporre una soluzione della questione italiana basata sulla coordinazione istituzionale fra gli Stati esistenti in Italia prima dell'unificazione, destinati secondo questo modello a trasformarsi da luoghi di sovranità indipendente a Stati regionali partecipanti a un'impresa comune, appunto la federazione. Per quanto accompagnato a volte da rivendicazioni di tipo costituzionalista, questo tipo di federalismo ha una delle sue caratteristiche portanti nell'ipotesi del mantenimento sui loro troni dei sovrani preesistenti, e tutto sommato nella conservazione dei rapporti fra potere, individui, classi sociali propri della tradizione. Questo federalismo si erge infatti a specie di dottrina preventiva volta a disinnescare la prospettiva della rivoluzione nazionale: sia sotto il profilo politico-territoriale, nell'intenzione di evitare un forte processo unitario di stampo giacobino, sia rispetto alla temuta trasformazione degli ordinamenti (nazionali o regionali che siano) in senso democratico. Di questa tipologia di fe-

¹ Vedi S. Rogari, *Federalismo e centralismo nella storia d'Italia*, "Nuova Antologia", n. 2258, aprile-giugno 2011, pp. 271-285.

deralismo fa parte anzitutto il movimento neoguelfo, che trova il suo testo emblematico nel 1843, nel *Primato morale e civile degli Italiani* di Vincenzo Gioberti, ma che si avvale dell'apporto di altre personalità influenti nello scorcio che va dalle riforme di Pio IX alla crisi quarantottesca: fra queste, segnale in particolare Terenzio Mamiani, fondatore nel gennaio del 1848 del giornale «La Lega italiana» e chiamato alla presidenza del congresso nazionale per la confederazione italiana tenutosi a Torino nell'ottobre del 1848, accanto allo stesso Gioberti, e Antonio Rosmini, che si segnala per una rilevante azione politica e culturale esercitata a Roma fra il 1848 e il 1849.

Il perno della proposta neoguelfa sta, come è noto, nella formazione di una federazione fra gli Stati italiani sotto la presidenza, insieme politica e spirituale, del papa. Non sempre tale progetto tende per la verità a coinvolgere tutto il territorio italiano: per effetto di determinate contingenze, a volte esso configura disegni territorialmente più limitati, come quelli quarantotteschi di Rosmini, incentrati sull'alleanza fra Stato pontificio, Granducato di Toscana e Regno di Sardegna come primo passo praticabile di un'unificazione di là da venire. Al di là delle sue articolazioni specifiche o momentanee, il neoguelfismo tuttavia mantiene sempre il carattere di fondo che ho prima detto, e cioè il riconoscimento di un ruolo preminente per il papato, in nome della grandezza derivante alla storia d'Italia dal suo essere centro irradiatore della cultura cristiana. È una soluzione che agli occhi dei suoi propugnatori avrebbe fra l'altro il pregio di aggirare uno degli ostacoli maggiori a un processo riunificatore italiano che, come già argomentava Machiavelli, incontrava nell'esistenza del potere temporale della Chiesa una delle difficoltà più rilevanti. Va peraltro detto che Machiavelli non è solo da esorcizzare per i neoguelfi, se è vero che un pensatore cattolico come Mamiani, auspicando che i grandi principi del momento (indipendenza, unione, libertà) non producano disgregazione in mano a individui propensi a «scompigliarsi» e «dividersi», suggerisce al «buon cittadino» di uniformarsi al principio del Machiavello, secondo il quale «per riordinare gli umani istituti occorre di rispingergli inverso i principi»². Mamiani si dimostra con ciò perfettamente in linea con gli umori generali del movimento neoguelfo, propenso a vedere anzitutto nell'autorità il vero fondamento di ogni autentico e duraturo ordine politico, anche se tale preminenza dovesse significare per l'immediato il sacrificio di molte attese democratiche. Ma proprio nel senso del freno e del controllo del movimento unitario in

² T. Mamiani, *Scritti politici*, Firenze, Le Monnier, 1853, p. 406. Il passo proviene da un articolo apparso su «Speranze dell'Epoca» il 27 marzo 1849.

funzione del mantenimento delle autorità dei principi, e soprattutto del principe a loro più caro, il papa, la proposta dei neoguelfi finisce per ingenerare il sospetto (ai suoi tempi e nella storiografia successiva) di muoversi su un terreno intriso di caratteri strumentali. E a questo proposito, per lanciare un primo ponte fra il passato risorgimentale e i nostri tempi, vale la pena ricordare quanto scriveva sul neoguelfismo l'ideologo della prima ora del leghismo dei nostri giorni, Gianfranco Miglio, che giudicava la posizione di Gioberti «più un espediente escogitato per risolvere elegantemente il gravissimo problema della coesistenza del Papato accanto allo Stato nazionale unitario, piuttosto che una alternativa tecnica ai difetti dello Stato unitario»³.

Non credo però che appiattare il neoguelfismo attorno ai suoi obiettivi di breve respiro rappresenti tutte le potenzialità espresse dal movimento. Il successo del libro di Gioberti e l'autorità morale e intellettuale di personaggi come Mamiani e Rosmini esercitano infatti un ruolo rilevante nella prima propagazione di idee federaliste nella cultura risorgimentale e hanno il merito di evocarne uno dei nodi essenziali, vale a dire la sistemazione del rapporto fra centro e periferia. Anche uno Stato federale non può infatti sussistere senza un centro: anzi, paradossalmente, un centro funzionante è quasi più necessario a uno Stato basato sulle autonomie territoriali, che hanno bisogno di una regia solida per la loro equilibrata convivenza, che a uno Stato coeso, come notava già Tocqueville a proposito degli Stati Uniti d'America. Su questo tema si possono leggere, a titolo d'esempio, le pagine del *Primato* in cui Gioberti riassume l'intera storia d'Italia come dialettica fra autonomie dei popoli e dei territori, tendenza alla creazione spontanea di leghe e associazioni, e pretese centralistiche pure apprezzabili ma destinate a costituire parentesi e non sviluppi nella storia nazionale. È una storia che si dipana dall'antica repubblica romana, definita «società di popoli», alla proliferazione dei municipi in età medioevale, temperata però dalla loro volontà di riunirsi in leghe del tipo di quelle lombarde, fino appunto ai moderni principati che, nel loro rifiuto di essere omologati in una sovranità nazionale indistinta e unitaria, possono rappresentare il simbolo della tenuta di una condizione che il moderato Gioberti riterrà sempre auspicabile, anche quando dismetterà le posizioni filoclericali del *Primato*. E cioè la continuità con la caratteristica propria del «genio pelasgico» di essere insieme «aristocratico e monarchico» anziché democratico e repubblicano, pur dovendosi guardare a un'aristocrazia del merito e non a una casta del privilegio, e a un «principato civile» e non a una «signoria

³ G. Miglio, *Le regolarità della politica*, Milano, Giuffrè, 1988, vol. I, p. 362.

despotica». Tale programma richiede la capacità di tenere sempre collegato il tutto con le parti.

Ogni lega infatti, dovendo essere una e molteplice, presuppone un principio unificativo ed organico, ed una pluralità sottoposta all'azione di esso, quasi materia soggiacente alla forma, con tale accorcio temperamento, che l'unità non annulli la varietà, ma l'armonizzi, senza tiranneggiarla, e la varietà le ubbidisca, senza scapito della spontaneità propria.

Anche il governo federativo, che secondo le parole di Gioberti è «connaturale all'Italia, e il più naturale di tutti i governi», presuppone dunque un centro irradiatore, che significa anche una città preminente. E spiacerà a qualche leghista dei nostri giorni che, in nome del fatto che l'«unità organatrice» nella tradizione storica italiana si è sempre incarnata nella religione e nel sacerdozio, è giocoforza per Gioberti che esista una città «centrale e ieratica» in grado di imporsi sulle altre, seppur «non colla forza delle armi, ma con quella del senno e della coscienza»⁴, e che questa città non possa che essere Roma.

Nella stessa categoria dei federalisti moderati comprenderei, oltre agli esponenti della corrente neoguelfa, tutti quegli scrittori che nell'imminenza della svolta risorgimentale esibiscono tesi analoghe, seppur meno orientate a disegnare un progetto di integrazione fra segnali politici e segnali religiosi, e di conseguenza meno propense a delineare un ruolo privilegiato del papato nel processo di unificazione nazionale. Lo scritto più influente in proposito, anch'esso proveniente da uno scrittore cattolico, capace però di distinguersi dalle decise compromissioni con la politica pontificia del primo Gioberti, è sicuramente *Le speranze d'Italia* di Cesare Balbo, che è del 1844. A esso possiamo apparentare altri scritti più o meno coevi, come il saggio *Della nazionalità italiana* di Giacomo Durando, che è di due anni successivo, oppure la riproposizione, nel 1848, di un progetto di Confederazione italiana steso da Giovan Pietro Vieusseux ben un quarto di secolo prima. E possiamo ancora aggiungere le ipotesi federaliste elaborate in qualche corte periferica d'Italia, ovviamente spaventata dalla prospettiva di scomparire in seguito a una possibile unificazione italiana. È il caso del progetto steso fra il 1840 e il 1841 dal duca di Modena Francesco V, ripresentato con una certa enfasi in concomitanza del centocinquantenario dell'Unità dalla rivista di orientamento leghista «Terra e Identità», nel suo numero speciale dedicato alla ricorrenza.

⁴ V. Gioberti, *Del primato morale e civile degli Italiani*, Torino, Utet, 1919, passim.

Il progetto di Francesco V è del tutto estraneo a quello che sarà di lì a pochi anni l'indirizzo neoguelfo (basato sulla preminenza del papato) e a suo modo risponde preventivamente a un dubbio destinato a pesare comunque nelle ipotesi federaliste di segno moderato, vale a dire quale ruolo riservare a quel Lombardo-Veneto che si configura geograficamente come Stato italiano ma, essendo soggetto all'impero austriaco, rappresenta politicamente una sovranità straniera. Il duca di Modena non solo sottovaluta il problema ma ipotizza addirittura la costruzione di una confederazione austro-italica sotto la presidenza dell'imperatore d'Austria, anche se va detto che a un'analoga intenzione di mantenere il Lombardo-Veneto austriaco all'interno di una progettata confederazione italiana si ispirano anche altri esponenti del federalismo moderato, compreso Vieusseux.

Al di là delle soluzioni specifiche prospettate, tutte queste iniziative ruotano attorno a una serie di convinzioni comuni, non lontane da alcune di quelle che abbiamo già incontrato a proposito del neoguelfismo. Si tratta della sottolineatura della via federalista come della più attuabile, in tempi più o meno brevi, nella prospettiva di un avvicinarsi fra i diversi Stati che compongono la carta politica della penisola, vista la tradizionale frantumazione che ha generato diversità e spirito di autonomia nei suoi territori. Si tratta inoltre dell'opportunità di riunificare l'Italia senza rinunciare all'azione ammaestratrice dei suoi vecchi sovrani, in un'ideologia politica che continua a vedere nei ceti dirigenti lo strumento per dare ordine a qualsiasi processo politico, senza dover coinvolgere più di tanto masse popolari ancora bisognose di essere educate (una convinzione, quella dell'educazione dei popoli come missione spettante anzitutto ai principi, che accomuna la concezione del potere di Gioberti con quella di Balbo). Un merito di questo federalismo, al di là dei suoi evidenti limiti di ispirazione democratica, è tuttavia quello di cominciare a focalizzare, in una prospettiva appunto federalista, fondamenti, assetti, compiti delle istituzioni destinate a dare corpo concreto alle alleanze fra gli Stati regionali. Con l'eccezione di Cesare Balbo, che rimane ancorato ai principi generali, gli altri autori prima ricordati si preoccupano di prefigurare i rapporti fra Stati membri e istituzioni confederali, parlando di assemblee rappresentative centrali (o di diete) e della loro composizione, di organi esecutivi, di materie di competenza del centro o della periferia. Il più interessante è proprio quest'ultimo punto, quello della partizione dei compiti e della sovranità fra Stati federati e organi federali, e a tal proposito lo scritto più argomentato è forse quello di Vieusseux, per quanto la sua stesura originaria risalga, come ho prima accennato, al 1822. L'organizzatore culturale svizzero trapiantato a Firenze ipotizza la formazione di un esercito nazionale e la gestione

federale della marina, del commercio estero e degli affari esteri. Per gli affari interni, Vieusseux prevede invece una larga autonomia degli Stati federati nel trattare a loro modo le questioni giuridiche e amministrative dentro i propri confini, ma auspica anche una convergenza nazionale su punti importanti come l'adozione di un sistema unitario di dogane, la costruzione di un servizio postale nazionale, il raggiungimento dell'uniformità di pesi, misure e monete, l'adozione di un codice di commercio univoco, l'istituzione di una polizia generale per i problemi di particolare gravità nazionale (Vieusseux cita in proposito il brigantaggio meridionale), la libera circolazione degli studenti fra un'università e l'altra dei diversi Stati.

Pur potendo contare sull'elevatezza intellettuale di molti suoi esponenti, il tipo di federalismo che abbiamo fin qui incontrato, basato sull'alleanza fra i principati esistenti in Italia prima dell'unificazione, non può reggere alla sconfitta del 1848-1849. Questo sì è il federalismo che tramonta con il dopo Quarantotto: e per capirne le ragioni basta leggere il bilancio disilluso compreso nelle pagine del *Rinnovamento d'Italia* di Gioberti, del 1851, in cui la prospettiva delle autonomie locali non cessa del tutto, anche se per lo più derubricata a decentramento amministrativo, mentre si rivendicano misure ben diverse da quelle del *Primato* in vista dell'emancipazione italiana, a partire da una robusta esigenza di riforma religiosa interna alla Chiesa cattolica per continuare con la necessità della separazione fra Stato e Chiesa, e concludere col riconoscimento della necessità di una trasformazione delle istituzioni politiche volta all'ampliamento della rappresentanza popolare.

Il secondo tipo di federalismo che campeggia all'interno delle idee risorgimentali è quello di ispirazione liberale e democratica: è il federalismo di chi, sensibile alla dottrina dei diritti individuali e dell'uguaglianza politica, auspica prima un ribaltamento in senso democratico delle realtà politiche esistenti nell'Italia preunitaria e poi una loro federazione, di segno etico e culturale, oltre che politico, ben diverso da quello dei moderati neoguelfi o filoimperiali. In questa corrente si staglia una figura che spesso quasi da sola rappresenta la memoria del federalismo italiano, quella di Carlo Cattaneo: e solo a Cattaneo farò quindi riferimento per riassumerne le idee. Ma in questa categoria possiamo senz'altro inserire il suo amico Enrico Cernuschi, uno dei capi delle Cinque Giornate di Milano destinato poi a grande successo imprenditoriale in quel di Parigi, e a lungo impegnato da Parigi a polemizzare contro quella che ai suoi occhi apparirà come la centralista opera di conquista effettuata dai piemontesi sul territorio italiano dal 1859. Potremmo poi evocare le speranze federaliste espresse dai repubblicani del 1848, in cui il federalismo si traduce appunto in progetto di unione fra le repubbliche via via proclamate nel biennio 1848-

1849: speranze che affiorano per esempio nelle posizioni veneziane, di un Tommaseo soprattutto, ma che non sono estranee anche ai dubbi e ai ripensamenti intorno alle ipotesi centraliste che affiorano a tratti nell'ambiente toscano. E forse potremmo collegare a questa tradizione del federalismo italiano i successivi sviluppi presenti nel Montanelli del 1859, quello che pubblica *L'impero, il papato e la democrazia in Italia*.

Ma rimaniamo a Cattaneo, la cui scelta federalista è alimentata da una rete complessa di ragioni. Ne elenco tre, fra le molte che si possono ricavare dalla lettura dei suoi testi. La prima è la rispondenza a una tradizione storica, quella di un paese come l'Italia portata a esaltare le autonomie locali e a farne, attraverso la loro emulazione e concorrenza, un fattore di grandezza e di sviluppo. È l'Italia paese delle cento città e dei mille campanili, il cui cuore pulsante risiede nelle città e nelle peculiarità di ciascuna rispetto alle altre: un tema presente nelle argomentazioni di Cattaneo già nel 1836, quando scrive negli «Annali universitari di statistica»:

la condizione delle nostre città è l'opera di secoli e di remotissimi avvenimenti, e le sue cause più antiche d'ogni memoria. Il dialetto segna l'opera indelebile di quei primitivi consorzi, e col dialetto varia di provincia in provincia non solo l'indole e l'umore, ma la cultura, la capacità, l'industria, l'ordine intero delle ricchezze. Questo fa sì che gli uomini non si possono facilmente disgregare da quei loro centri naturali⁵.

Tutto ciò vale ancor più per gli Stati regionali, che anche dopo l'unificazione dovrebbero secondo Cattaneo godere di larghi poteri legislativi interni, proprio per le particolarità delle loro condizioni storiche, economiche, spirituali (rimando in proposito alle Prefazioni al «Politecnico» scritte da Cattaneo nel 1860 e nel 1861, quindi nel pieno di un processo unitario da lui giudicato un'imposizione e non una libera scelta).

La seconda ragione dell'ipotesi federalista risiede nella ricerca di una giusta cornice politico-sociale entro la quale inserire la prospettiva della crescita della nazione, in senso economico come in senso culturale e sociale. Cattaneo è attento su questo punto alle rivendicazioni di libertà imprenditoriale proprie della borghesia, ma da buon erede dell'utilitarismo benthamiano sa che il gioco delle utilità ha bisogno di istituzioni affinché la felicità si diffonda, e si diffonda in modo tale

⁵ *Le più belle pagine di Carlo Cattaneo* scelte da G. Salvemini, Milano, Treves, 1922, p. 89.

da non mettere in pericolo i bisogni della maggioranza di fronte alle pulsioni antisociali delle minoranze privilegiate. La «fisica della ricchezza», fatta di produzione materiale, ha bisogno della «psicologia della ricchezza», che si nutre di innovazione creatrice, ed entrambe hanno bisogno di ricerca scientifica, di istruzione pubblica, di accesso al credito, di coordinazione dei mercati, di disciplina e protezione del lavoro. Sono tutti elementi che rinviano alla necessità di istituzioni politiche democratiche (il suffragio universale è la precondizione per ogni politica illuminata), ma anche della facoltà di prendere le misure più adatte all'evoluzione economico-sociale dei vari territori, diversi l'uno dall'altro per condizioni ambientali e per tradizioni storiche. Di qui l'esigenza dell'autonomia legislativa degli Stati regionali e più in generale del riconoscimento delle realtà politiche locali.

Il terzo fondamento rinvia alla sfera dei grandi valori politici ed è legato alla libertà dei singoli e delle varie associazioni in cui essi scelgono di coordinarsi. Agli occhi di Cattaneo, esempi consolidati come quelli degli Stati Uniti d'America o della Confederazione Elvetica evidenziano come la libertà sia meglio garantita e più duratura in Stati dall'assetto federalista. In negativo, lo dimostra anche la storia francese, che a partire dal 1789 fino al dopo 1848 ha visto quel paese peraltro grande, ma condizionato da opzioni di tipo centralistico, conquistare la libertà per via rivoluzionaria per ben tre volte, e perderla altrettante volte. Tutto ciò, per ricordare un passo molto citato dei *Corollari* all'*Insurrezione di Milano del 1848*, finisce per dimostrare «vero il detto del nostro antico savio, non potersi conservare la libertà se il popolo non vi tien le mani sopra; sì, ogni popolo in casa sua, sotto la sicurezza e la vigilanza degli altri tutti»⁶. Cattaneo interpreta la sovranità dei singoli Stati da federare come molto più estesa rispetto a quanto abbiamo fin qui incontrato: dovrebbe comprendere, fra l'altro, anche l'esercito, ancora in linea con la memoria di quell'«antico savio» che altri non è che Machiavelli, il quale legava strettamente indipendenza e forza armata popolare. Ma l'obiettivo rimane sempre quello di unire e non di separare, nella convinzione che di un governo centrale, capace di stare alla pari con gli altri grandi Stati europei e di armonizzare le diversità territoriali, ci sarà bisogno anche in un'Italia federata. In questa prospettiva il federalismo dovrebbe servire a far sì che il movimento unitario sia sorretto da uno spontaneo consenso anziché da un'assimilazione forzosa destinata prima o dopo a far regredire l'intero processo unificatore, in ossequio al principio, cui Cattaneo si atterrà ancora

⁶ C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra. Memorie*, Milano, Feltrinelli, 2011, p. 233.

in uno scritto del 1864, che è «meglio vivere amici in dieci case, che vivere discordi in una sola»⁷. L'indipendenza dei federati non dispensa insomma dal fare tutto quanto occorre per costruire gli Stati Uniti d'Italia: i quali peraltro, come è nell'ultima riga dell'*Insurrezione di Milano*, dovranno preludere agli Stati Uniti d'Europa, unico modo di raggiungere una vera armonia, che è anche garanzia di pace duratura, fra i popoli del vecchio continente.

La terza e ultima forma di federalismo che si manifesta in età risorgimentale è quella socialista. Il suo capostipite è Giuseppe Ferrari, forse non definibile un pensatore socialista a tutto tondo, essendo più un repubblicano sensibile alla questione sociale che un fautore di veri processi di collettivizzazione, ma senz'altro convinto della necessità di unire alla rivoluzione nazionale una rivoluzione sociale («del povero», come è nel suo linguaggio). Nei suoi scritti teorici (*Saggio sui principi e sui limiti della filosofia della storia*, del 1843, e *Filosofia della rivoluzione*, del 1851), Ferrari, combinando a modo suo influenze hegeliane e ispirazioni comtiane, reputa la storia come il luogo dello scontro dialettico fra istanze contrapposte, che si manifestano a livelli sempre più elevati: Stato-Chiesa, progresso-conservazione, aristocrazia-democrazia, unità-pluralità. Sono contraddizioni che si risolvono solo attraverso la partecipazione volontaria e la rivendicazione di libertà: tutto ciò che Ferrari racchiude sotto la categoria di 'costituzione' è la conquista vitalistica per via rivoluzionaria, contrapposta a 'riforma', che raffigura invece una concessione dall'alto mediante la quale non si verifica alcun autentico progresso. Nella *Federazione repubblicana*, volume anch'esso del 1851, tale visione generale viene trasportata in un progetto di liberazione nazionale che ha per primo passo la necessità di una rivoluzione italiana all'interno degli Stati esistenti, la loro trasformazione in repubbliche e solo dopo di ciò il loro ingresso (che può quindi anche essere graduale) in una federazione nazionale, mentre in contemporanea con questo processo si deve dare avvio alla soluzione della questione sociale. Il pensiero sociale di Ferrari cerca di mettere insieme tradizione sansimoniana (concezione del governo centrale come regolatore economico) e predicazione proudhoniana, basata sulla federazione economica fra associazioni di lavoratori-proprietari e sul ruolo delle municipalità come referenti politiche della riorganizzazione economica. La rappresentanza politica dovrà essere in mano alle assemblee regionali, che fra gli altri compiti avranno quella di inviare loro delegati, con mandato imperativo, all'assemblea nazionale, organo fondamentale dell'autorità federativa. Nella visione

⁷ *Le più belle pagine*, cit., p. 98.

agonistica che muove Ferrari all'inizio degli anni Cinquanta, quindi subito dopo il fallimento delle forze repubblicane nella rivoluzione del 1848, il compito dell'assemblea nazionale sarà soprattutto quello di coordinare la lotta per la ripresa delle prospettive di trasformazione politica e sociale in senso democratico-repubblicano. La *Federazione repubblicana*, testo in cui fra l'altro si esalta l'anticlericalismo di Ferrari, è in ciò eloquente:

le funzioni dell'assemblea nazionale italiana sono determinate dallo scopo che si propone: combattendo la cristianità, essa non ha che una missione anzi tutto internazionale, una missione di guerra e tutte le attribuzioni della guerra, cioè: il diritto di fare la guerra e la pace, di far leve militari, di disporre dei porti, delli arsenali; in breve, essa è la spada d'Italia⁸.

Un autore che di solito viene poco considerato dalla storiografia sul federalismo, probabilmente per il suo essere per lunghi tratti vicino a Mazzini, ma che può essere proficuamente messo a confronto con Ferrari, è Carlo Pisacane: una prospettiva di riorganizzazione politica e sociale analoga a quella di Ferrari si ritrova infatti nel suo scritto sulla *Rivoluzione*, pubblicato come è noto postumo, in anni immediatamente successivi al disastro di Sapri. Per la continuità esistente fra le osservazioni racchiuse nella *Guerra combattuta in Italia negli anni 1848-49* (che è del 1851) e una parte significativa della stessa *Rivoluzione*, l'attenzione intorno all'opera di Pisacane si è spesso concentrata su quella che è in effetti la sua specificità nel panorama repubblicano del Risorgimento, vale a dire la riflessione sugli aspetti organizzativi e militari dei moti rivoluzionari. Ma è importante qui ricordare che la *Rivoluzione* si conclude con uno schema politico e sociale per l'Italia del futuro che fa capo a una progettualità largamente federalista, in cui fra l'altro si sente in modo dichiarato l'influenza di Proudhon. La riorganizzazione economico-sociale dovrebbe basarsi, secondo Pisacane, sulla nazionalizzazione delle terre e di ogni altro mezzo di produzione e sul loro affidamento ad associazioni di lavoratori agricoli e industriali, aventi fra l'altro il potere di eleggere i dirigenti delle imprese cooperative così formate. La riorganizzazione politica sarà incentrata sulla municipalità, luogo di coordinazione locale delle associazioni produttive. Le istituzioni nazionali, con al vertice un'assemblea legislativa, dovranno rappresentare le munici-

⁸ G. Ferrari, *La federazione repubblicana*, a cura di S. Onufrio, Firenze, Le Monnier, 1969, p. 182.

palità (e non i singoli cittadini) e potranno proporre ma non imporre le leggi, sempre soggette all'accettazione dei singoli comuni per diventare operative nei loro territori. Un sistema a base municipalista e non regionalista, dunque, dalla dubbia funzionalità in quanto soggetto in permanenza all'eventualità di veti dal basso, ma che anch'esso porta il suo contributo di stampo federalista alla progettata rivoluzione nazionale.

I testi cronologicamente più tardi fra quelli finora ricordati (quelli di Montanelli e di Pisacane) si collocano in prossimità del deciso avvio del processo di unificazione italiana, quello che si situa fra il 1859 e il 1860. La storia del federalismo italiano non finisce però con il 1860: non solo perché gli autori fin qui citati lasciano una memoria duratura sulle culture politiche dell'Italia postunitaria, ma perché altri scrittori saranno pronti nei decenni successivi a riprendere lo spirito federalista dei loro predecessori, soprattutto di quelli legati alle ispirazioni socialiste dell'ultima categoria da me individuata. In questa sede non posso che limitarmi a una fugace allusione, ma ricordo (per abbozzare un elenco) che da questa tradizione si muoveranno il repubblicanesimo a sfondo sociale di Arcangelo Ghisleri, il meridionalismo di Gaetano Salvemini e di Emilio Lussu, l'aperta ipotesi federativa, ancora di stampo proudhoniano, proposta da Silvio Trentin all'interno di «Giustizia e Libertà». E per completare l'abbozzo dovremmo forse guardare al grande dimenticato – di solito – dalle storie del federalismo, vale a dire l'anarchismo. Dove troveremmo, nella mescolanza fra Bakunin e Proudhon, la continuazione dell'idea federativa insieme sociale e politica (pur senza centri coordinativi, questa volta) dei Ferrari e dei Pisacane, destinata a prolungarsi almeno fino alla stagione dell'anarco-sindacalismo (valga per tutti la posizione di Arturo Labriola a inizio Novecento). E dove potremmo registrare una convergenza di interessi e fonti di ispirazione capace di valorizzare a lungo la grande tradizione del federalismo democratico italiano, anche oltre le distinzioni da me prima enunciate: penso, per fare un esempio eloquente, all'attenzione intorno al pensiero di Cattaneo espressa dal socialista Salvemini come dall'anarchico Camillo Berneri⁹. Questo senza togliere nulla a un'altra linea interpretativa riguardante in particolare il Novecento, che ritiene essere la versione più significativa del federalismo del secolo XX quella che si proietta verso l'europesismo, anziché attardarsi

⁹ Per Salvemini si può citare la raccolta *Le più belle pagine di Carlo Cattaneo*, già ricordata in precedenza; di Berneri ricordo il saggio *Carlo Cattaneo federalista*, riprodotto in "Quaderni liberi", n. 2, 1970.

sui possibili modelli alternativi di un'unificazione nazionale ormai avvenuta e considerata definitiva.

Mi avvio alla conclusione, cercando, come mi sono ripromesso all'inizio, di ricondurre la tradizione del federalismo risorgimentale al confronto con i dibattiti attuali, anche se lo farò con lo spirito non di chi propone una qualche sistemazione di un materiale in continua evoluzione, ma di chi semplicemente indica i possibili sviluppi di un'indagine in gran parte ancora da costruire. Credo sia innegabile il fatto che lo stesso parlare di federalismo nell'Italia dei giorni nostri sia per lo più frutto dell'esperienza delle leghe iniziata ormai un quarto di secolo fa, che ha trovato finora nella Lega Nord la sua forma politica e organizzativa più compiuta. È dunque alla produzione culturale del leghismo settentrionale, in particolare agli intellettuali di spicco che hanno accompagnato la nascita e lo sviluppo di quel movimento e al suo organo più ideologico, la rivista «Quaderni Padani», che bisogna soprattutto guardare¹⁰.

Una prima valutazione generale suggerita dal materiale da me consultato è che la tradizione del federalismo italiano sia molto meno presente nella cultura fondante del leghismo di quanto ci si potrebbe attendere. La produzione su questo terreno di compagni di strada o di intellettuali organici del leghismo come Gianfranco Miglio o Ettore Albertoni, pure apprezzabile nel riproporre la tradizione federalista secondo ottiche politologiche o di storia delle idee, sembra scaturire più da sollecitazioni accademiche che da vocazioni politiche mobilitanti. Quanto alla produzione degli organi di stampa del leghismo settentrionale, non mancano gli interventi di un certo peso e qualità. Penso alla documentata panoramica delle tappe del pensiero federalista offerta nell'estate del 2002 su «Quaderni padani» da Davide Zeminian, autore anche nel 2007 di una esauriente biografia di Arcangelo Ghisleri; o ad articoli come quello prodotto sulla stessa rivista nell'agosto del 2003 da Elio Franzin sulla continuità fra Proudhon e Silvio Trentin.¹¹ E penso soprattutto al numero speciale di «Terra e identità» pubblicato nel 2011 in occasione del-

¹⁰ Desidero ringraziare in proposito la collega Sheyla Moroni, che ha accettato di discutere con me degli sviluppi di una ricerca che sta svolgendo proprio sulla presenza della tradizione storica nell'immaginario del movimento leghista, e alla quale sono debitore di molte delle indicazioni di lettura da cui traggio le considerazioni che seguono nel testo. La responsabilità di tali considerazioni è però tutta mia.

¹¹ Vedi D. Zeminian, *Il Federalismo e le tappe del pensiero federalista*, «Quaderni Padani», n. 42, lug.-ago. 2002; Id., *Arcangelo Ghisleri (1855-1938). Un pilastro dietro le quinte della politica e della cultura*, «Quaderni Padani», n. 74, nov.-dic. 2007; E. Franzin, *Sovranità popolare e diritto di secessione in Pierre-Joseph Proudhon*, «Quaderni Padani», n. 48, lug.-ago. 2003.

la ricorrenza del 150° dell'unificazione italiana, cui ho fatto cenno in precedenza, che offre una campionatura sufficientemente rappresentativa delle varie correnti del federalismo italiano dell'Ottocento. Ma proprio questo numero speciale alimenta anche qualche dubbio sull'effettiva destinazione di ricerche del genere, visto che dalle sue pagine traspare più di una simpatia per il modello più antico del federalismo italiano di età risorgimentale, quello di ispirazione neoguelfa: forse più un modo di vellicare i sentimenti profondi di quella parte della militanza e dell'elettorato leghista che proviene dalla tradizione cattolica che di impostare una ricerca storiografica adeguata ai problemi del momento.

In fondo, però, questo fa parte di una consuetudine valida ben oltre i confini del leghismo: è la consuetudine che vede le culture politiche, volte a un'alta definizione teorica finché restano in mano ai dottrinari, scadere al ruolo di considerazioni strumentali quando transitano nei movimenti politici effettivi. Quel che più colpisce invece del rapporto fra il leghismo attuale e la tradizione federalista risorgimentale è la scarsa presenza di quest'ultima, al di là degli esempi citati, nell'immaginario dello stesso leghismo, rispetto per esempio ad altre fonti di ispirazione come la mitologia delle origini celtiche delle etnie padane o del medioevo delle leghe lombarde. Ci si possono chiedere le ragioni di questa presenza tutto sommato debole e credo che per cominciare a rispondere si possano chiamare in causa tre ordini di considerazioni. La prima è che, a parte il rinvio alla parola federalismo in quanto tale, la cultura risorgimentale, anche quella dissidente rispetto ai caratteri egemoni assunti dalle tendenze centraliste, si presenta troppo analitica e discorsiva per poter essere riassunta in sintetici miti mobilitanti. La seconda proviene dal dubbio che l'autentica cultura politica espressa dalle leghe sia molto più di tipo secessionista che federalista, salvo poi ripiegare sul secondo termine di fronte alla rischiosità e difficile realizzabilità del primo, il che spiega probabilmente perché più della tradizione federalista valgano per la cultura leghista quegli stilemi che servono a marcare le differenze se non le estraneità rispetto all'idea di nazione italiana, per contrapporre il sogno di una nazione padana. La terza considerazione è legata al fatto che la visione di totale contrapposizione, talvolta al limite della caricatura, del processo unitario italiano che affiora spesso negli ambienti leghisti non aiuta certo a recuperare un pensiero federalista risorgimentale che per la maggior parte era anch'esso affezionato a quel processo di unificazione, sebbene lo desiderasse in forme drasticamente diverse da quelle che allora si imposero. Per fare un esempio rappresentativo, quando un intellettuale di area leghista come Gilberto Oneto si impegna a ridurre il Risorgimento

italiano a poco più di un complotto massonico-protestante, sotto la protezione del braccio armato dell'Inghilterra, avente il disegno di espellere il cattolicesimo dall'Italia¹², probabilmente si preclude anche la possibilità di prendere sul serio Cattaneo.

¹² Vedi G. Oneto, *La strana Unità. Risorgimento buono inutile o dannoso?*, Novara, Il Cerchio, 2010.

IL FEDERALISMO IN ITALIA, OVVERO LA DIFFICILE RICERCA DI UN EQUILIBRIO 'IMPOSSIBILE'

Carlo Fusaro

1. Due parole, innanzitutto, a spiegare il titolo e il contenuto di questo intervento. Credo che la storia del federalismo in Italia sia quella della irrisolta ricerca di un equilibrio tanto difficile da risultare – almeno fino a tempi recentissimi (ma come vedremo forse ancor oggi) – ‘impossibile’, o almeno particolarmente difficile da realizzarsi in concreto.

Di quale equilibrio parlo? Dell’equilibrio fra la garanzia dell’unità di un paese che questa unità ha raggiunta assai tardi (almeno a raffronto con altri grandi Stati europei: Francia, Spagna, Inghilterra), l’esigenza di dar vita a un autogoverno locale e regionale responsabile e – oggi – a un vero e proprio ‘diritto alla differenziazione’ che in un contesto come quello italiano, con la sua storia dal crollo dell’Impero romano in poi, è apparso ai più avveduti esigenza imprescindibile e soluzione quasi obbligata.

Se non che, ostacoli considerati insuperabili si sono costantemente succeduti a rendere tale visione velleitaria e a far sì che grandi proclamazioni autonomistiche si accompagnassero a solide e non scalfibili prassi centralistiche, tramandatesi da un regime all’altro: sì da trasformare reiterate aspirazioni all’autogoverno di marca anglosassone in applicazione rigorosa del più rigido centralismo di marca francese. Di qui l’‘impossibilità’ (in ultima analisi la non volontà) di quel diverso spesso vagheggiato equilibrio: le ragioni di questa impossibilità desidero qui discutere anche per vedere fino a che punto debbano tuttora considerarsi insuperabili.

2. In effetti, si è spesso notato (soprattutto in anni recenti, per lo più con tono implicitamente polemico per ragioni contingenti) che il federalismo delle origini è un federalismo di unificazione: federare vuol dire mettere insieme, e questo è stato certamente il caso del primo ordinamento sorto ‘federalisticamente’, al punto di diventare il modello federale per eccellenza, l’ordinamento degli Stati Uniti dove per la prima volta si è sviluppata l’idea della ‘sovranità ripartita’ fra diversi livelli territoriali, quasi un ossimoro (al punto che il *nomen*

stesso è strutturalmente pluralista, diversamente dalla stessa Unione Europea; e in effetti gli Stati Uniti si sono sempre considerati appunto una pluralità di ordinamenti, non uno solo).

Molte esperienze contemporanee vanno, invece, in direzione diversa, anzi opposta: quella di un federalismo che si cerca di instaurare come terapia contro i guasti o i problemi derivanti dall'aver messo insieme in uno Stato accentrato ciò che era difficile pensare di poter tenere insieme nel tempo. Il caso belga è forse il più clamoroso, e non a caso il suo esito nei tempi medio-lunghi è largamente incerto: nessuno può oggi dire se è destinato a sfociare in un assetto federale accettabilmente stabile oppure è destinato a evolvere in un ulteriore assetto confederale oppure ancora in una separazione di modo e di fatto fra Fiandre e Vallonia.

Ora, a vedere le cose con freddezza e aiutati dal senno di poi, è difficile resistere alla tentazione di dirsi che se c'era un contesto al mondo che avrebbe giustificato – sulla carta e al netto di altre preoccupazioni – un assetto federale o quasi-federale, questo era certo quello dell'Italia tardivamente unificata a partire dal 1860-1861: l'Italia dei comuni, l'Italia dei non meno di dieci Stati e staterelli autonomi ciascuno dotato di moneta, codici, assetti costituzionali, famiglie regnanti, eserciti diversi. Invece, forse proprio per questo, sin dall'inizio, sin da quello che si potrebbe chiamare il suo *imprinting* gli unificatori di quella che era stata considerata solo quarant'anni prima (certo con qualche ignoranza di decisivi fattori culturali) una mera espressione geografica, optarono per soluzioni fortemente centralistiche.

Non si fu capaci né si volle una *unità nella diversità*, si coltivò e si impose, anzi, una *unità concepita come uniformità*. Come mai? Le cose sarebbero potute andare in direzione diversa? Probabilmente no, e vorrei dire rapidamente perché.

3. La classe dirigente piemontese che si assunse l'immane compito di consolidare un'unificazione nazionale cui si era pervenuti quasi casualmente – o comunque approfittando con forte accelerazione, rispetto alle aspettative, di una particolarissima serie di contingenze storiche interne e internazionali – ritenne troppo rischiosa e inadeguata qualsiasi soluzione diversa da quella dell'accentramento uniformatore.

Erano pur presenti posizioni federaliste o parafederaliste nel pensiero politico istituzionale di molti padri del Risorgimento. Ne conosciamo i nomi: da Marco Minghetti, allo stesso primo Bettino Ricasoli, alla linea Domenico Romagnosi-Carlo Cattaneo, posizioni che continuarono a essere costantemente coltivate da una minoranza qualificatissima di personalità di grande valore.

Ma la natura stessa della classe dirigente protagonista della costruzione dello Stato unificato, cioè la classe dirigente piemontese, era tale che è inimmaginabile potesse ispirarsi a esse. In effetti, quella classe dirigente neppure si pose mai seriamente il problema di soluzioni diverse dall'accentramento uniformatore. Per capire perché occorre non dimenticare mai la natura di Stato alpino, di Stato a cavallo delle Alpi fra pianura Padana e pianura del Rodano che caratterizzava il Regno di Sardegna, parte significativa del quale era al di là delle Alpi Marittime, Cozie e Graie. La Savoia non era solo una parte quantitativamente rilevante del Regno, era la patria stessa della casa regnante anche se questa dal 1563 aveva spostato la capitale da Chambéry a Torino; ma Chambéry era ancora la residenza estiva della corte sarda fino all'Unità d'Italia. A Haute-Combe furono seppelliti per secoli e poi di nuovo nell'Ottocento i Savoia e, soprattutto, la classe dirigente era profondamente imbevuta di cultura francese.

Basti pensare che francese era la lingua nella quale furono redatti i verbali del Consiglio di conferenza (una specie di gabinetto del Re) che stese lo Statuto Albertino, francese era la lingua nella quale Carlo Alberto teneva il suo diario, e si sa quanto sia fondamentale la lingua (quei verbali, tra parentesi, si sarebbe finito di tradurli solo nell'aprile 1996, a cura di Luigi Ciaurro, alto funzionario del Senato della Repubblica).

Del resto chi studia la storia istituzionale italiana sa che essa è segnata dal costante riferimento alle soluzioni ordinamentali e istituzionali francesi. L'ispirarsi ai modelli francesi è stata e in parte resta una vera e propria salda tradizione costituzionale italiana. La legge elettorale, i regolamenti parlamentari, la giustizia amministrativa, il sistema dei consigli superiori e tanti altri istituti ancora sono stati tutti d'importazione francese. E se il primo drastico distacco si ebbe (fascismo a parte) solo con l'avvento della Quinta Repubblica (1958), i decenni successivi, in particolare gli ultimi vent'anni, mi pare segnalino l'eventualità di un ritorno a questa tradizione, per esempio in materia di forma di governo. Ma questo è un altro tema che devo, con rammarico, lasciare da parte.

Ecco perché non c'è da stupirsi se il modello amministrativo che possiamo per semplificazione definire 'francese-napoleonico' (fondato, appunto, sul binomio accentramento statalistico e uniformità), il modello prefettizio o dello *Stato guardiano*, fu quello che si impose. D'altro canto è anche vero che le sfide che quella classe dirigente dovette affrontare furono terribili: difficoltà internazionali, vera e propria guerra civile interna nel sud, posizione di boicottaggio (il celebre *non expedit*) del Vaticano in un'epoca nella quale l'influenza, sempre relevantissima, della Chiesa non era certo quella di oggi, comunque

ridimensionata da quel tanto di modernità che si è imposta anche da noi. In altre parole è facile capire che con tutte queste premesse una classe dirigente relativamente piccola impegnata in un'impresa, appunto, storica e sulla carta più grande di lei, ritenesse una specie di irresponsabile follia la sola idea di lasciare in ballo ai 'retrivi' il governo dei comuni (se non delle province), e da subito avesse accantonata la soluzione regionale. Sul punto rimando a pagine assai interessanti di Raffaele Romanelli e Luciano Vandelli.

C'è, però, anche un'altra più recente interpretazione, nient'affatto alternativa, ma integrativa, quella proposta da Daniel Ziblatt in un libro del 2006, riedito nel 2008, che cerca di rispondere alla seguente domanda: come mai di due dei grandi paesi che raggiunsero una tardiva unificazione nell'Ottocento, Italia e Germania, uno scelse la via dell'accentramento uniforme e l'altro quella parafederale? La risposta di questo giovane ma già autorevole studioso si fonda sul ruolo delle istituzioni amministrative pre-esistenti, particolarmente deboli e fragili nel centro-sud dell'Italia (Toscana esclusa, naturalmente) e assai forti in Germania. Un tipo di impostazione che induce a riflessioni importanti, e anche preoccupate, con riferimento alla più stretta attualità istituzionale italiana.

Alla fondazione saldamente centralista del neonato Stato italiano seguirono poi ulteriori poderosi fattori di accentramento, a partire dalla Grande guerra, di cui fu in qualche modo figlio il Fascismo, ideologicamente fautore dell'estremizzazione delle risposte stataliste e accentratrici. Prevalse allora la concezione dello stato come «sistema di gerarchie», come «monade inscindibile», «cittadella nella quale non vi possono essere antitesi né di individui né di gruppi». Ovvero, come Mussolini disse nel discorso alla Scala di Milano e poi riportò – se non ricordo male – anche nella voce *Fascismo* sull'«Enciclopedia Italiana»: «tutto nello Stato, niente contro lo Stato, nulla al di fuori dello Stato». Concludo queste citazioni sufficientemente significative e illustrative con le seguenti due: l'affermazione (è sempre Mussolini che parla nel 1929) secondo la quale «solo lo Stato è l'insostituibile garanzia dell'unità e dell'indipendenza degli italiani, solo lo Stato è la garanzia della continuità della loro stirpe e della loro storia»; la manifestazione di aperto disprezzo per le soluzioni liberaldemocratiche (che si legge, guarda un po', nella Relazione sui Patti lateranensi): «ognuno pensi che non ha di fronte a sé lo Stato agnostico demoliberale, una specie di materasso sul quale tutti passavano a vicenda, ma uno Stato conscio della sua missione e che rappresenta un “popolo che cammina, uno Stato che trasforma questo popolo continuamente, anche nel suo aspetto fisico”».

4. Alla luce di queste citazioni e del tipo di ideologia o di teoria dello Stato e dell'ordinamento su cui si fondavano, si capisce bene quanto

fu diversa e – direi – radicalmente alternativa l'impostazione innanzitutto filosofica, politica e culturale su cui si fonda, invece, la nostra Costituzione, la Costituzione del 1948 (con tutti i suoi grandi pregi e anche qualche non marginale e grave difetto...): un'impostazione fondata sul pluralismo che è il segno delle democrazie liberali, un pluralismo politico, economico, sociale, istituzionale. In questo quadro l'invenzione, si fa per dire, dello Stato regionale (in realtà ispirato al modello della sfortunata Costituzione di Spagna del 1931), cioè un pluralismo istituzionale che va ben al di là del pur fondamentale riconoscimento delle autonomie locali, prima di tutto comunali, poi anche provinciali; e che si spinge fino all'istituzione di enti, le regioni, caratterizzati dal riconoscimento ad essi, in Costituzione, di una vera e propria potestà legislativa. Da qui l'idea delle regioni come espressione di un decentramento non solo istituzionale, ma anche politico (dunque suscettibili di interpretare un indirizzo *diverso* da quello centrale statale); e – ancor di più – l'idea delle regioni come occasione, strumento e veicolo di una vera e propria riforma dello Stato.

Rispetto a un secolo prima, oltre che ovviamente rispetto al Fascismo, il distacco culturale c'è, indubbiamente; ma, come vedremo, è un distacco parziale e sofferto. Sofferto perché nessun altro tema: nessuno occupò tanto a lungo l'Assemblea Costituente quanto appunto la questione dell'istituzione delle regioni. Parziale perché i fautori del decentramento regionale (non dico del federalismo), che furono alla Costituente una maggioranza risicata, prevalsero solo a prezzo di forti concessioni e soprattutto grazie alla generale consapevolezza che ci sarebbe stato – nei fatti – un inevitabile rinvio che avrebbe dovuto essere di pochi anni e fu di decenni: storia nota e sorte, del resto, che non toccò solo le regioni ma anche ad altri cruciali istituti innovativi dell'ordinamento rifondato nel 1946-1948 (la Corte Costituzionale, il Consiglio Superiore della Magistratura, la presidenza del Consiglio dei Ministri). Fu, però, parziale anche perché la soluzione trovata fu una soluzione di compromesso, ben esemplificata dal testo dell'art. 5 («La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali [...]»); dall'art. 117, con la previsione della c.d. legislazione concorrente, caratterizzato dal sovrapporsi della competenza statale e regionale sugli stessi oggetti (e dette l'avvio all'attesa delle c.d. leggi cornice o quadro, cioè quelle leggi dello Stato dettanti le norme *all'interno delle quali* ciascuna regione avrebbe potuto legiferare nel dettaglio); dall'art. 127 che, prima ovviamente della sua revisione, prevedeva il 'visto' del Commissario del governo su ciascuna legge regionale, una forma di tutela come il fatto stesso che gli Statuti avrebbero dovuto essere *proposti* da ciascuna regione, ma *approvati* dal Parlamento nazionale. Insomma, gli strumenti per la sopravvivenza dello *Stato*

guardiano c'erano tutti, e come. Nonostante le spinte autonomiste e la salda impostazione dell'organicismo personalista dei cattolici, alla fine l'idea che lo Stato dovesse avere una funzione principalmente sussidiaria non prevalse certo. Non fu solo questione di compromesso da raggiungere con i contrari al decentramento politico regionale, come scrive Raffaele Romanelli: fu, egli dice, la convinzione che non si potesse non continuare a riservare all'autorità dello Stato centralizzato la funzione unificatrice che aveva sempre avuto.

Non basta: le resistenze al cambiamento trovarono presto, dopo il 18 aprile 1948, il paravento della Guerra fredda, dietro il quale nascondersi; così come nell'Ottocento parve follia alla classe dirigente liberale 'rischiare' enti locali e provinciali veramente autonomi per non parlare di regioni (possibile azzardata reincarnazione dei vecchi stati pre-unitari). Così nel secondo dopoguerra le maggioranze a salda egemonia democristiana – di un partito, si badi bene, nel quale, come sappiamo, i fautori delle autonomie erano numerosi e convinti anche in connessione con le dottrine di una parte influentissima della cultura cattolica, a partire da Luigi Sturzo che quarant'anni prima aveva scritto un saggio dal titolo *Nord e sud. Decentramento e federalismo* (1901) – si guardarono dall'istituire sul serio le regioni, cosa che avrebbe dovuto realizzarsi entro il 1951 come da disposizioni transitorie.

Finisce per applicarsi, e per oltre vent'anni, quella che Roberto Ruffilli (che vorrei ricordare come uno degli eroi involontari di una stagione terribile, da Aldo Moro al fiorentino ex sindaco Lando Conti, al nostro collega Tarantelli fino a Marco Biagi) avrebbe acutamente definito la «legge di reversibilità delle parti»: quanti avevano fortemente voluto le regioni alla Costituente, ora non avvertivano più urgenza alcuna, una volta assicuratisi il governo da Roma; quanti le avevano fortemente contrastate (come avevano contrastato, per esempio, anche l'istituzione del controllo di costituzionalità sulle leggi), ora spingevano per attuarle il prima possibile (nella speranza di poter governare almeno una parte del paese, sia pure con competenze delimitate e circoscritte, e per limitare il potere di quanti governavano a Roma).

5. La stessa nascita delle regioni (dopo la legge elettorale del 1968 e le elezioni del 1970) ebbe modalità e conobbe forme che ne depotenziarono l'impatto. È una storia ben nota che mi limito a richiamare per sommi capi: le regioni neo-nate si trovarono di fronte enti di consolidata tradizione, province e ancor più comuni, che avevano avuto modo di rafforzarsi in oltre vent'anni di esperienza costituzionale repubblicana; in particolare, il sistema partitico risorto nel secondo dopoguerra era tutto saldamente conformato a base provinciale (chi ha fatto vita di partito negli anni di cui parliamo può agevolmente testimoniare

che fino ad anni recentissimi, praticamente fino alla riforma elettorale del 1993 e alla successiva elezione diretta o semi-diretta del presidente della regione, le direzioni regionali dei partiti di massa continuarono a pesare meno delle direzioni provinciali). Per questa ragione, per le caratteristiche più generali del sistema partitico italiano e per il fatto che gli Statuti vennero tutti filtrati dal Parlamento che li doveva approvare – per norma costituzionale –, ne vennero fuori Statuti fotocopia, tutti simili l'uno all'altro e tutti caratterizzati da una forma di governo che sostanzialmente riproduceva quella nazionale con tutti i suoi difetti, aggravati ben presto dalla prassi; se si aggiungono le resistenze delle grandi burocrazie centrali (e del personale) al decentramento amministrativo (si dovrà attendere il celebre D.p.r. 616 che è del 1977), la renitenza del Legislatore a varare le leggi quadro (con la lunga disputa se le regioni potessero legiferare nelle materie di *propria* competenza *in assenza* di leggi quadro), nonché infine una giurisprudenza della Corte Costituzionale per molti anni fin troppo generosa verso lo Stato centrale: ebbene, se si tiene conto di tutto ciò, si comprende come e perché a metà degli anni Ottanta si parlava già dell'istituzione delle regioni come di un'occasione (in larga misura) mancata; soprattutto era tramontata l'idea che la nascita delle regioni avrebbe comportato una profonda trasformazione e riforma dello Stato nel suo complesso.

La stessa riforma fiscale dei primi anni Settanta (la legge Visentini dal nome del ministro delle finanze repubblicano, nel 1973) che ragionevolmente puntava su una razionalizzazione del prelievo, fino ad allora disperso in mille piccoli cespiti in parte affidati agli enti locali, assolutamente inadeguati alla raccolta, comportò di fatto la costruzione di un sistema del tutto centralizzato e, per quel che riguarda tutti gli enti sub-statali, costituito pressoché esclusivamente di finanza derivata con i problemi che sarebbero emersi di lì a una decina d'anni: deresponsabilizzazione di tali enti, Stato pagatore a pie' di lista fino a che fu possibile, un grande indebitamento nascosto, grande prevalenza delle risorse attribuite dallo Stato con destinazione pre-determinata. Dunque, con nessuna autentica prassi ed esperienza di autonomia reale, con conseguenze anche culturali di lungo periodo. Avemmo così fino alla metà degli anni Novanta un regionalismo assai debole, mentre stentava a nascere una vera arena politica regionale. Oggi è davvero tutto cambiato: presiedere una regione vale più di fare il ministro, salvi alcuni dicasteri, e non è una semplice tappa di un *cursus honorum* verso l'elezione alla Camera o al Senato. Ma di mezzo ci sono le riforme degli anni Novanta e Duemila e, semplicemente, la nascita di un sistema politico nuovo e diverso.

Tutto ciò suscitava discussioni e accorate prese di posizione in ambito scientifico, ma scarsissima considerazione da parte del sistema po-

litico. Nulla meglio della Relazione finale della Commissione Bozzi documenta lo stato dell'arte. La prima Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali, il cui presidente fu appunto il liberale Aldo Bozzi – già componente dell'Assemblea Costituente – che operò dall'autunno 1983 al gennaio 1985, destinata a essere seguita poi da altre (la De Mita-Iotti 1992-1994 e la D'Alema 1997-1998), non prese praticamente neppure in esame non dico una riforma dell'ordinamento in senso federale, ma neppure qualche blanda revisione costituzionale regionalista. In tutti i suoi lavori non si discusse mai di ciò e, alla fine, per non lasciare del tutto trascurato il tema, la Commissione inserì alcune ipotesi di modifica degli artt. 116, 117, 118, 119 e 113 Cost. con la seguente testuale dicitura: «testo proposto dalla Conferenza dei presidenti delle regioni (la Commissione non ha formulato un proprio testo per questo articolo)». Dunque, a pochi anni dal clamoroso successo elettorale della Lega Nord e dall'ingresso, per questo e solo per questo, nell'agenda politica della questione 'decentramento politico-legislativo in senso federale', la questione non era neppure percepita come degna di attenzione: si badi bene, la Commissione Bozzi si era chiusa proponendo la revisione di 40 articoli della Costituzione e l'aggiunta di altri 5. Era dunque diretta a una revisione complessiva della Costituzione, della quale – evidentemente – i rapporti Stato-regioni non facevano parte!

Fu questa anche la stagione delle c.d. 'riforme possibili' (importanti, ma tardive) della maggioranza detta 'di pentapartito' (Dc, Psi, Pri, Psdi e Pli: coalizione a cinque, appunto). Fra queste arrivò anche, nel giugno 1990 e dopo infiniti stenti durati più legislature, la nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali (la celebre 142/1990), cioè la prima riforma degli enti locali, a ben quarantadue, sottolineo, quarantadue anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Non è inutile ricordare che i costituenti avevano votato (fra le altre) anche queste due 'disposizioni finali': la VIII che recitava «le elezioni dei Consigli regionali [...] sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione»; la IX che recitava, invece, «la Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni». Come si vede, il ritardo fu di ventuno anni per le elezioni regionali e di ben trentanove per la riforma locale (che mandò in soffitta l'ordinamento del 1915 riveduto nel 1934, anche se questo nel frattempo aveva conosciuto, ovviamente, molti emendamenti e molte abrogazioni imposte dalla giurisprudenza costituzionale).

6. Nell'estate 1990 tutto era ormai in movimento. Basti dire che si erano già raccolte le firme per i primi referendum elettorali, che si

sarebbero tenuti nel 1991; il muro di Berlino era caduto e il trattato di Maastricht era in piena elaborazione (sarebbe stato firmato nel 1992); in Parlamento i parlamentari della Lega erano due (al Senato c'era Umberto Bossi, che divenne il *senatur* per antonomasia, ed era l'unico), ma alle elezioni del 1992 sarebbero diventati di colpo ottanta.

Non è il caso di ritornare qui sulla crisi che travagliò l'Italia e il suo sistema politico-istituzionale dal 1992 al 1996, cioè dalla crisi del pentapartito e da tangentopoli, dai giorni dei terribili attentati mafiosi (Falcone, Borsellino, l'Accademia dei Georgofili qui a Firenze), dalla crisi della lira e dalle riforme del governo Amato I fino alle riforme elettorali; le prime esperienze di maggioritario, la crisi della XII legislatura col primo governo definito 'tecnico' (quello di Lamberto Dini) e, finalmente, l'avvio di funzionamento del sistema col governo Prodi I. Certo è che l'irrompere – quasi a sorpresa – della tematica 'federalista' nell'agenda politico-istituzionale italiana fu frutto dell'accoppiata crisi finanziaria del paese/sue arretratezze di efficienza e affermazione elettorale della LN. L'impatto, però, della nuova Unione Europea si fece sentire anche in un altro modo (Maastricht a parte): la presidenza Delors istituì una politica di fondi strutturali assegnati tenendo conto non tanto degli Stati, ma delle regioni. Ciò avvenne in parallelo con l'abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1992).

Dopo le legislature della crisi, la XIII legislatura (1996-2001), dal nostro punto di vista fu la fase cruciale. Da un lato i governi Prodi, per iniziativa del ministro Bassanini, avviarono il federalismo c.d. *amministrativo* ovvero anche 'a costituzione vigente'; dall'altra il tentativo di consolidamento del nuovo regime politico-istituzionale, decentrato grazie allo sforzo di maggioranza e opposizione all'interno della Commissione D'Alema. Si registrò anche la costituzione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione ai fini del coordinamento degli interventi per il Sud, fondato da Fabrizio Barca, poi ministro per la coesione sociale del governo Monti, in coerenza con la già indicata forte spinta UE verso una riconsiderazione dell'assetto istituzionale in chiave filo-regionalista.

La terza bicamerale costituì uno snodo decisivo, foriero di notevoli conseguenze; alla fine fu un fallimento che è costato al paese moltissimo, anche se si tende a disconoscere il fatto che le proposte di quella Commissione sarebbero successivamente state riprese in più occasioni, anche con successo (e anche in relazione a ciò di cui discutiamo). In generale, però, una conseguenza di quel fallimento fu che le riforme da prassi condivisa divennero oggetto di prassi maggioritaria: l'ultima riforma condivisa (almeno formalmente) fu quella della forma di governo regionale del 1999, poi i governi di centro-sinistra non accettarono più di subire il veto sulla riforma del titolo V, nella sostanza

concordata ma poi alla fine non votata dal centro-destra al solo scopo di riagganciare la Lega nella propria coalizione; riforma che, anche per questo, merito a parte, fu fortemente voluta allo scopo di perseguire il contenimento della spinta leghista.

In effetti la L. Cost. 3/2001, preceduta però dalla L. Cost. 1/1999, costituisce nell'insieme nient'altro che una contenuta rivisitazione delle proposte su cui aveva concordato la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta da Massimo D'Alema (nel frattempo divenuto Presidente del Consiglio). I contenuti di essa non possono essere sottovalutati: l'inserimento espresso in Costituzione del principio di sussidiarietà, la pari ordinazione e dignità costituzionale fra Stato ed enti sub-nazionali, il nuovo criterio di riparto delle competenze con il notevole rafforzamento di quelle regionali, le basi del federalismo fiscale, l'affermazione dei principi di differenziazione e di adeguatezza a tutti i livelli. Anche i limiti però non vanno dimenticati, a partire dal fatto che – in coerente linea di continuità con tutta una lunga storia pregressa cui ho già fatto cenno – il legislatore costituzionale del 1999 e del 2001 si guardò bene dall'affidare per intero l'ordinamento degli enti locali a ciascuna regione (come accade, invece, per le regioni a statuto speciale e negli ordinamenti 'veramente' federali), con ciò concorrendo a prolungare nel tempo – se non, forse, a perpetuare – uno schema di rapporti che dal 1970 vede i comuni, specie quelli grandi, intrattenere relazioni strettissime col governo nazionale, scavalcando spesso il livello regionale.

Va da sé che – difetti del testo normativo a parte (e ce ne furono, ma forse meno di quanto interessatamente si è voluto dare a vedere) – problemi reali e problemi politici erano destinati a sommarsi e rendere l'attuazione della riforma difficile. Ancora una volta si ripropone il tema ricorrente dell'attuazione/inattuazione di scelte riformatrici: per un verso si tratta di qualcosa di relativamente normale (solo chi non conosce la vita reale può immaginare che basti per introdurre cambiamenti 'veri' una mera affermazione di volontà di livello normativo/legislativo, specie laddove vi sono forti interessi conservatori); per un altro verso, è pure vero che il nostro paese conosce una lunga tradizione di volontà politica relativamente debole e, soprattutto, incapace di mantenersi protratta il tempo necessario per tradursi in innovazioni concrete. In particolare, è difficile immaginare che a colpi di modificazioni costituzionali si possano non dico proteggere diritti (situazioni soggettive), ma soprattutto operare incisive riforme ordinamentali e organizzative: si può, al più, porne le basi, le premesse di rango costituzionale; un problema – come si dice oggi prendendo dall'inglese – di *implementazione*, ovvero di *attuazione*, si porrà sempre. Certo che gli anni dal 2001 al 2009 se non furono tempo perso po-

co ci manca: si ebbe prima una legislatura *sprecata* (la XIV, dal 2001 al 2006) e poi una minilegislatura *paralizzata* (la XV, dal 2006 al 2008).

Ho parlato di XIV legislatura come di legislatura sprecata: infatti il centro-destra (governi Berlusconi II e III) proseguì e rafforzò la prassi inaugurata dal centro-sinistra delle riforme a maggioranza, dopo che il referendum confermativo aveva dato il via libera alla riforma del centro-sinistra. Il regime di alternanza fortunatamente ormai funzionava in maniera decorosa, nondimeno la maggioranza in carica arrivò esausta alle elezioni (come sarebbe di nuovo successo cinque anni dopo) e dunque non fu in grado di portare a fondo riforme non condivise: con la differenza non marginale che nel 2001 il vero avversario della riforma del titolo V fu solo la Lega (Forza Italia lo fu per modo di dire), mentre nel 2006 avversaria della riforma fu tutta l'opposizione, divenuta nel frattempo pur risicata maggioranza alle elezioni della XV legislatura. Soprattutto, però, fu una legislatura quasi sprecata perché il centro-destra, sotto la spinta della Lega, per fare le mostre di essere ben più federalista del centro-sinistra, non si preoccupò affatto, per i primi due-tre anni, di attuare la L. Cost. 3/2001, ma piuttosto di cercare di riformarla considerandola non sufficientemente federalista: e questa fu una strategia che si saldò con quelle conservatrici. Il risultato fu che, mentre si ritardava l'attuazione della 3/2001, venne approvata una riforma ben più ampia che conteneva a mio avviso molte cose buone – certo più cose buone che cattive, propaganda a parte –, ma comunque finì abbandonata da tutti: ovviamente da quelli che vi si erano sempre opposti, ma anche da quelli che l'avevano voluta, i quali avevano nel frattempo perso le elezioni e non avevano intenzione di investire politicamente in una battaglia, quella per il 'sì' al referendum costituzionale, che si era fatta difficile.

Tramontavano così le aspettative e le pretese di riforme organiche e si tornò a ipotizzare riforme non organiche ma su punti specifici: a partire dal progetto della I Commissione affari costituzionale della Camera presieduta da Luciano Violante; ma quella della XV legislatura (governo Prodi II) fu come tutti ricordiamo solo una parentesi. Per il tema che ci riguarda, finalmente, nella legislatura attuale, ci si è messi di buona lena ad attuare l'art. 119 Cost. (riformato otto anni e tre legislature prima!), ovvero il c.d. *federalismo fiscale*: una riforma sostanzialmente condivisa (l'opposizione si astenne) di lunga e complessa attuazione, dalla quale dipende davvero la costruzione di un modello a tendenza federale. Naturalmente anche questo provvedimento ha scatenato timori e prudenze conservatrici.

In realtà, diversamente da quanto pensa chi nutre tali timori, la mia convinzione è che, a parte il fatto che la reale autonomia impositiva degli enti sub-statali resta davvero limitata, l'attuazione del federalismo

fiscale sia uno strumento per *rafforzare*, non indebolire, l'unità nazionale. Esso, infatti: a) valorizza il principio di responsabilità; b) garantisce risorse minime a tutti e di fatto, ma assicura anche una potenziale differenziazione virtuosa oltre una certa soglia; c) punta alla qualificazione della spesa, vale cioè anche per le fasi in cui la crisi riduce invece di aumentare le risorse perché costringe soprattutto le zone più arretrate a usare meglio le scarse risorse disponibili che oggi vanno in larga misura sprecate con costi che non sono inferiori a quelli dove le prestazioni sono universalmente considerate migliori. Così come per l'Italia sul piano europeo, così in Italia le regioni del sud hanno il compito di dimostrare di saper qualificare la spesa: è questa, a rifletterci bene, l'unica strada per mantenere la coesione nazionale e difenderla da chi – effettivamente – la minaccia e molto più efficacemente potrebbe farlo ove certi sprechi continuassero imperterriti e non adeguatamente contrastati (tanto più in una fase che è recessiva per tutti).

7. In sintesi, se si procede a una valutazione complessiva e serena della traiettoria compiuta dal 1948 a oggi, non si può non riconoscere che molta strada è stata compiuta, ma che nondimeno siamo tuttora in un ordinamento più regionale che federale, almeno se per federale si intende appunto un assetto nel quale le diverse entità condividono la titolarità e l'esercizio delle funzioni sovrane. I dati relativi all'entità delle risorse finanziarie gestite e i dati sul personale pubblico impiegato ai vari livelli di governo dimostrano che la distanza è ancora grande fra situazione italiana e situazione degli ordinamenti a decentramento politico più spinto (basti pensare per esempio alla Germania, ma anche alla Spagna delle comunità autonome). Dunque siamo più nella direzione di un'attuazione finalmente seria e coerente – e di un significativo sviluppo – del progetto costituzionale che nel quadro di un compiuto federalismo. Ma non è questo il punto.

Il punto è che si avverte oggi il rischio di una percezione alterata dalla grande crisi finanziaria che sta turbando l'Europa e che ha colpito l'Italia in particolare e perciò anche il corrispettivo rischio che ad essa si diano risposte per niente nella direzione del c.d. federalismo, dopo esserci riempiti un po' tutti la bocca di parole d'ordine federaliste, dalla Lega alla destra al centro-sinistra. Questo rischio consiste nel fatto che tutte le radicate e profonde tendenze centralistiche, certo mai dome, riemergano irresistibili approfittando dell'ennesima emergenza, emergenza s'intende reale; ma fronteggiare la quale non richiede necessariamente soluzioni ancora centralistiche e fondate su una *cultura della tutela*, come a me piace chiamarla. La cultura della tutela è quella in base alla quale chi detiene il potere politico – diciamo, di ultima istanza – si arroga il diritto di giudicare come inaffidabili o comunque

non all'altezza tutti i soggetti, individuali o collettivi, privati o pubblici, sociali o istituzionali che dovrebbero essere i veri protagonisti di un ordinamento pluralistico; e si auto-investe, pertanto, del diritto-potere di 'pilotarli' e, appunto, 'tutelarli'.

In altre parole resta in agguato, e anzi rialza la testa a mio modo di vedere, una cultura statalista e centralista figlia di tutta una storia che in termini di anni è ancora largamente prevalente – novant'anni contro sessanta, diciamo; ma s'è visto che, in realtà, i sessant'anni e poco più dal 1948 in poi sono poi diventati di fatto non più di quaranta, quindi centodieci contro quaranta! – costituendo una minaccia continua nei confronti di quel pluralismo, in questo caso istituzionale (e non solo), che è il vero portato e la vera rivoluzionaria novità della Costituzione del 1948.

Ciò che io temo (e di cui vedo segnali preoccupanti) è che si rinnovi una commedia degli equivoci e che si torni a confondere unità (certo proclamata dalla Costituzione, e come avrebbe potuto essere diversamente) con centralismo e uniformità; mentre non solo si potrebbe, ma io dico molto meglio si dovrebbe, conciliare unità con autonomia, differenziazione, e quindi libertà. Libertà dei privati, libertà dell'impresa, libertà dei comuni, libertà delle regioni: tanto più in un'Europa che o muore o esce dalla crisi, come io credo e spero, assai più federale e meno confederale di come ci è entrata e nella quale, pertanto, le istanze decentrate assumeranno sempre maggiore rilievo nella rimessa in discussione, di nuovo, della sovranità degli Stati. O più esattamente in un contesto nel quale si prospetta un'Europa ad almeno tre velocità: l'Europa degli Stati leader dell'Eurozona, l'Europa degli altri Stati dell'Eurozona, l'Europa fuori dall'Eurozona.

L'alternativa che temo è che in Italia si rispolveri – ma dovrei dire si rilanci in grande stile, perché se non a parole, nei fatti non è stato mai archiviato – il *modello dello Stato tutore*: tutore dei privati di cui non c'è da fidarsi e che vanno vessati perché altrimenti fanno gli interessi loro e non quelli dei detentori del potere politico, tutore delle università perché non sanno amministrarsi e se non le metti dall'alto nelle condizioni di rigar dritto chissà che guai combinano (si pensi al modello di finanziamento e gestione di università che pure avrebbero dovuto essere secondo la Costituzione autonome appunto in nome del pluralismo, art. 33 Cost.), per cui ci si inventa letteralmente di tutto pur di toglier loro anche la libertà di respirare; tutore degli enti locali e delle regioni in nome dei vari *patti di stabilità*, tutore soprattutto di enti locali e regioni del sud riguardo alle quali c'è chi arriva al punto da teorizzare che i grandi investimenti non si possono neppure ipotizzare perché altrimenti se li accaparra il crimine organizzato, e così via dicendo.

Questa cultura della tutela non si fida dei cittadini, non si fida della loro capacità di valutare i propri interessi e decidere, per cui i referendum e la democrazia diretta più si contengono e meglio è; per cui le primarie chissà dove ci portano; per cui in ultima analisi meglio una democrazia filtrata, protetta e, appunto, ben tutelata che una democrazia senza aggettivi; e così via. È la cultura delle élites dominanti che in forme diverse alligna dappertutto, è la cultura di quelli che si arrogano il diritto di dire «questo non posso lasciartelo fare perché non sai, non sei in grado, non sei capace: ci sono io qui per questo a pensare anche a te, a impedirti di far guai». È l'esatto contrario, va da sé, dell'autodeterminazione e dell'autogoverno. Ed è la stessa cultura dei razzisti che nascondevano i loro privilegi e i loro interessi dietro la pretesa immaturità di uomini e donne di altra razza e colore. Appunto: la strategia della tutela centralista e statalista, laddove il tutore è appunto colui che – come ci insegna il diritto civile – deve agire a tutela degli interessi del minore (o dell'interdetto), non in grado di tutelarli da sé.

Nessuno è così ingenuo da non rendersi conto di ciò che è pure sotto gli occhi di tutti: i privati spesso, nel perseguire i propri interessi, possono creare il danno collettivo; l'università è buon esempio di autonomia tradita prima ancora che dal centralismo ministeriale da accademici incompetenti e irresponsabili che hanno fatto pessimo uso dell'autonomia che era stata loro riconosciuta; molti enti locali e regioni sono stati e sono mal amministrati; coloro che rubano – a spese della P.A. – a nord come a sud e al centro (episodi ne vediamo, ahimé, ogni giorno) sono tanti; gli apparati amministrativi di questi enti spesso non sono meglio di quelli statali (anche se inviterei alla cautela di fronte a luoghi comuni secondo i quali si tratta di apparati sempre e comunque meno affidabili di quelli centrali: chi l'ha detto?). Conosciamo bene i molti casi in cui, per esempio, l'amministrazione del territorio da parte dei comuni non è andata nel senso di tutelare l'ambiente oppure il patrimonio artistico, culturale, architettonico; sappiamo bene che il problema delle infiltrazioni criminali in molte amministrazioni, specie del sud, è una realtà, e non un'invenzione dei centralisti. Ma cosa significa tutto ciò? Significa forse che lo Stato debba mettere o mantenere sotto tutela tutti gli enti decentrati? Significa che dobbiamo pensare a forme di autonomia *comunque* limitata?

8. Si comprende meglio, adesso, perché ho fatto riferimento nel titolo a un equilibrio 'impossibile'. In realtà dovrei dire: equilibrio difficile, non impossibile; o, almeno, così difficile da esserci a oggi risultato impossibile. Questo, in ultima analisi, è il dramma di una società, quella italiana, che non è ancora riuscita a esprimere in misura suf-

ficiente quelle virtù civili senza le quali non riusciamo a governare con decenza ed efficacia. Ed è questo il grande irrisolto paradosso di un paese che saprebbe benissimo – ma solo in teoria – come, ma non riesce a sfuggire alle sue consolidatissime e tolleratissime cattive abitudini: ciascuno sempre in prima linea a criticarle negli altri, specie se avversari politici, ma sempre ferreamente determinato a non rinunciarvi per se stesso e per i propri amici, per coloro che facciano comunque parte della propria congrega, del proprio gruppo ristretto, della propria famiglia (in tutti i sensi della parola). Quello che è, a ben vedere, una forma di inconscio rifiuto della modernità, di quella modernità che richiede e impone, inevitabilmente, un elevato tasso di spersonalizzazione dei rapporti civili.

Per questo è un po' come se cercassimo nella realtà e nella storicità con i loro problemi, le difficoltà, i limiti e anche le tare, la giustificazione per continuare a gestirci (a mal gestirci), protetti da e munendoci di tutele di ogni genere e livello. Adesso (parlo a fine novembre 2011) – *en passant* – siamo riusciti nel capolavoro di mettere sotto tutela la politica e, al tempo stesso, l'intero paese, come capita appunto ai minori e agli interdetti.

A essere, però, intellettualmente onesti non è solo questo: se sono attendibili (e credo che lo siano) le ricerche di O'Dwyer e di Zibblatt, le grandi redistribuzioni di potere politico-amministrativo tendono ad 'avvantaggiare', comparativamente, più le aree forti che non le aree deboli da noi, come altrove. Si tratta di due autori che hanno condotto un'ambiziosa ricerca alcuni anni fa (2006) su chi è suscettibile di avvantaggiarsi della redistribuzione del potere politico e politico-amministrativo sul territorio, ovvero del decentramento politico amministrativo. E la loro conclusione è appunto quella che ho riportato.

In realtà ciò vale, io credo, nel periodo breve-medio e non si deve essere miopi. Mi spiego: così come la democrazia non si impara se non praticandola, così anche l'autogoverno e l'autonomia (federale o comunque aggettivata) non si imparano se non praticandoli. Per cui chi si proponesse di ostacolare o sabotare o ritardare il decentramento politico-amministrativo di marca federale forse potrebbe conseguire risultati di breve periodo, ma alla lunga non porrebbe le basi per una crescita duratura e unitaria all'interno dell'UE. Ecco perché io credo che misure perequative, ma limitate nel tempo, possono essere un approccio saggio da perseguire, purché tuttavia non si abbandoni la strategia federalistica.

Troveremo un giorno quell'equilibrio che fin qui non siamo riusciti a stabilire fra garanzia di alcune limitate istanze unitarie e la libertà delle istituzioni sub-nazionali di ogni livello, a partire dalle regioni, di autogestirsi in piena e reale autonomia, 'federalisticamente', per par-

frasare al contrario Meuccio Ruini, il presidente della Commissione dei 75 che alla Costituente disse, forse per rassicurare i tanti oppositori: «la regione *non sorge federalisticamente*»?

Non ho la risposta, però credo di sapere alcune cose. Primo, chi viene abituato a operare sotto tutela non si emanciperà mai; secondo, se c'è un paese al mondo nel quale l'opzione federale, ovvero più in generale il massimo di autonomia umanamente concepibile a tutti i livelli e in tutti i campi, è l'unico paradigma di evoluzione e crescita possibile, questa è la nostra Italia (valga qui richiamare Carlo Cattaneo il quale diceva «libertà è repubblica, e repubblica è pluralità, ossia federazione», e ancora: «l'Italia è fisicamente e storicamente federale [...], principio [...] scolpito nella formazione naturale e civile d'Italia»); terzo, il nostro ordinamento ha conosciuto, a partire dall'unificazione amministrativa del 1865, una grande uniformità giuridica senza però evitare un'altrettanto grande eterogeneità di fatto (come ci hanno mostrato bene Luciano Vandelli e prima di lui Massimo Severo Giannini), ma questo approccio (tutto lo dimostra!) ha fallito e ha mostrato che non è affatto vero che *one solution fits all*; quarto, proprio in questo secolo e nel contesto europeo, coloro cui sta a cuore l'Unità il cui 150° celebriamo, non hanno in realtà strumento più efficace per salvaguardarla e coltivarla di un federalismo reale e leale, solido, solidale senza controproducenti eccessi, vocato anche alla concorrenza/competizione fra regioni, in grado di mettere a profitto ciò che c'è di positivo in identità da sempre almeno in parte diverse. Senza ciò alla lunga nulla e nessuno, certo non leggi o carabinieri, costituzioni o presidenti per quanto ben intenzionati, terranno unito ciò che economicamente, finanziariamente e poi politicamente punterà a rendersi almeno parzialmente libero dal vincolo e dagli oneri della convivenza con aree che si ribellano all'idea di entrare nella modernità. C'è una parte tutto sommato prevalente di Italia che vuole meglio competere, nel quadro dell'Unione Europea, con le aree al di là delle Alpi che nella modernità sono da tempo (tra l'altro in tanti casi mostrando di saperla interpretare con maggior rispetto delle tradizioni e delle culture proprie di quanto non avvenga in molte parti d'Italia).

A pensarci bene, la sfida davanti alla quale ci troviamo, dunque, è la stessa sfida con la quale ci misuriamo da 150 anni, la sfida di tutta la storia italiana: come dare risposte adeguate alle differenze sostanziali che esistono, tenendo insieme l'unità giuridica ed economica del paese (e qui aiuta l'Europa) e l'unità giuridica dei diritti fondamentali. Ma autonomia è *diritto alla differenza*: se mai vi può essere una questione di limiti, di livelli di asimmetria accettabili. Quanta disuguaglianza vogliamo accettare (contro gli impulsi disgregativi ma anche contro le 'tare centralistiche', come ha detto recentemente lo stesso presidente

Napolitano)? Dove sta, dove possiamo trovare il punto di equilibrio?

Contro la diffidenza, anzi contro la paura verso l'uso della libertà, dell'autonomia, dell'autodeterminazione, contro lo Stato guardiano, contro i tutori d'ogni tipo di cui sembriamo davvero non saper fare a meno, è venuto il momento di mostrare di essere cresciuti e di essere finalmente popolo adulto e responsabile. Consapevole che senza larghe autonomie tendenzialmente federali non c'è crescita e non c'è prospettiva di convivenza unitaria e che – al tempo stesso – autonomia e federalismo, come la democrazia, si imparano solo praticandoli, non rimandandoli a tempi migliori.

DAL LOCALISMO AL FEDERALISMO?

Mario Caciagli

Il punto interrogativo di questo contributo vuol indicare, come ben si intende, che fra gli ostacoli che attraversano la strada della creazione di uno Stato federale in Italia ce n'è uno molto forte, il localismo, radicato nella storia, nella cultura politica e nel senso comune degli italiani.

Il localismo è un fenomeno soprattutto culturale che ha a che fare con l'identità individuale e collettiva¹. Ha tuttavia una ricaduta sulle istituzioni, perché trova espressione concreta in una di esse, il comune, istituzione esistente, talvolta da secoli, in tutti gli Stati, anche negli autoritari, in questi magari per finzione.

Il federalismo, al quale si pensa e si lavora in Italia da vent'anni, è (sarà, se ci sarà) un assetto puramente istituzionale che scaturirà da scelte politico-legislative, che potrebbero essere successivamente abbellite con un referendum. Debole è infatti nel nostro paese una spinta dal basso, qualcosa cioè che provenga da esigenze lontane e sentite. Il processo italiano di federalizzazione, che ha compiuto all'alba del ventunesimo secolo qualche passo importante, è stato innescato, com'è noto, dall'apparizione sulla scena del sistema politico italiano di un forte e dinamico soggetto partitico e ha trovato in seguito consenzienti tutti gli altri, fino a imporsi a una coscienza collettiva, se non riluttante, almeno indifferente.

Anche per questo, non solo per questo, è difficile rispondere alla domanda su quale federalismo possa/debba indirizzarsi la riforma italiana.

¹ Ilvo Diamanti ha definito il localismo un «concetto polisemico, utilizzato in diversi ambiti, con significati diversi e con diverso accento». Fra le accezioni c'è quella di taglio ideologico, secondo la quale si parla di localismo quando «la specificità del contesto locale costituisca la premessa oppure il riferimento per l'identità e per la rivendicazione in ambito politico». Cfr. Ilvo Diamanti, *Localismo*, in «Rassegna italiana di sociologia», 1994, 3, p. 403 e p. 410.

1. *Federalismi*

La prospettiva comparata ci aiuta poco. Non ci sono modelli di riferimento.

Questo spiega, e in parte giustifica, perché indicazioni precise su come dovrebbe essere il federalismo italiano non siano venute dettate e coerenti, nemmeno da chi più ha vociferato in questi vent'anni di riforme federali.

Non ci sono modelli, perché ci sono tanti federalismi quanto sono le esperienze storiche che li hanno determinati: «numerose sono le differenze istituzionali tra le federazioni contemporanee [...]. La varietà delle formule ha fatto sì che venisse coniata l'espressione "federalismi", proprio per sottolineare la difficoltà di ricondurre l'esperienza ad un unico modello istituzionale»².

Gli Stati federali sono una ventina nel mondo. Il più antico e il più importante sono gli Stati Uniti d'America, ma vanno almeno ricordati quattro grandi Stati dell'America latina: il Brasile, l'Argentina, il Venezuela e il Messico; e poi la Russia, l'India, il Canada e l'Australia. Le dimensioni geografiche di questi paesi sono una spiegazione dell'assetto federale, anche se diverse sono le rispettive articolazioni, perché diverse sono state le vicende che li hanno generati in forme, tra l'altro, che si sono dimostrate suscettibili di adattamenti e di mutamenti.

La stessa classificazione che solitamente vien fatta fra federalismi 'per associazione' e federalismi 'per devoluzione' è, come tutte le classificazioni applicate a soggetti storici, aperta a distorsioni. La classificazione, è noto, si riferisce alle genesi degli Stati federali: gli Stati federali del primo tipo sarebbero quelli nati dall'accordo fra unità istituzionali preesistenti che si stringono in un patto (*foedus*, appunto), mentre quelli del secondo tipo sarebbero nati da un processo di disaggregazione di Stati unitari (sarebbe il caso italiano).

Un'altra classificazione è quella fra federalismi forti e federalismi deboli: i primi sono quelli nei quali i soggetti federati hanno più potere e più competenze. Un criterio condiviso per misurare la gradualità è quello che tiene conto della composizione e dei poteri di una camera di rappresentanza territoriale, la 'seconda camera' o 'camera alta'.

Rinunciamo a viaggiare per il mondo e restiamo ai casi dell'Europa occidentale.

'Per associazione' nacque lo Stato federale più antico e più solido dell'Europa occidentale, la Svizzera. La Svizzera non fu soltanto il pri-

² Brunetta Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari-Roma, 2003, pp. 36-37.

mo Stato ad avere una costituzione federale dopo gli Stati Uniti d'America, ma è anche l'unico europeo a costituire una vera confederazione come quella statunitense. La seconda camera della Svizzera, il Bundesrat, è composta dai rappresentanti delle unità federate, i cantoni, e partecipa direttamente al processo decisionale federale. 'Per associazione', sia pure pilotata da Bismarck che ritenne opportuno mantenere in vita gli Stati preunitari, nacque il Secondo Reich tedesco, al quale si rifece, dopo le parentesi del federalismo annacquato della Repubblica di Weimar e dell'accentramento autoritario del Terzo Reich, il nuovo Stato tedesco, la Germania occidentale, che nacque nel 1949 come Repubblica Federale tedesca dopo che nel 1946-1947, con il patrocinio delle potenze occupanti, erano già stati istituiti i Länder. Nel 1992, due anni dopo l'unificazione dei due Stati tedeschi, furono creati nella Germania orientale, già Repubblica Democratica tedesca, i 'nuovi' Länder che si sono integrati nel sistema federale esistente all'Ovest. La seconda camera tedesca, il Bundesrat, è composta dai rappresentanti dei governi delle unità federate: da ciò deriva il suo potere nella partecipazione al processo legislativo, potere che utilizza per difendere gli interessi comuni dei Länder. Anche quello dell'Austria, nato dopo il crollo dell'Impero austro-ungarico nel 1918, può essere considerato un federalismo 'per associazione', perché nacque dall'aggregazione di antiche province che avevano mantenuta viva nel corso dei secoli una loro identità nella vasta dimensione dell'Impero plurinazionale. Il federalismo austriaco è considerato debole proprio per lo scarso potere del suo Bundesrat, formato dai rappresentanti eletti dalle assemblee regionali e sottoposto per questo al controllo dei due grandi partiti, il socialdemocratico e il popolare, più attenti ai loro interessi che a quelli delle unità federate.

Contraddicendo a una consolidata esperienza storica e alla dottrina sul federalismo che ne era derivata, cioè la formazione per spinte dal basso e dalla periferia degli Stati federali, il Belgio è l'esempio più calzante di uno Stato unitario che si è trasformato, con un processo iniziato nel 1973 e che non è ancora terminato, in Stato federale. Il cammino verso la federalizzazione venne intrapreso per la rivalità crescente fra i valloni e i fiamminghi, ai quali si aggiunge una minoranza germanofona. La complessità dell'architettura costituzionale del Belgio, diviso in tre comunità e tre regioni, rispecchia le tensioni che dividono le due principali nazionalità. La seconda camera belga, il Senato, non ha risolto la conflittualità: dei 71 membri che lo compongono 40 sono eletti direttamente dai cittadini, 21 sono designati dai consigli delle tre comunità linguistiche; i 61 senatori eletti con queste due diverse modalità cooptano gli altri 10 per arrivare a formare il *plenum*. Questa ibrida composizione non contribuisce certo a dare la configu-

razione di una classica camera federale al Senato belga, al quale sono stati sottratti inoltre molti poteri nel corso delle riforme che si sono succedute dopo la sua nascita come organo federale nel 1993. Proprio questa debolezza dell'organo chiave per un solido Stato federale è uno dei motivi per i quali il Belgio si trova costantemente sull'orlo della secessione, spesso minacciata, della comunità fiamminga.

Resta da dire della Spagna che Stato federale non lo è, ma che potrebbe presto diventarlo.

All'indomani della caduta del regime franchista, la Spagna democratica è nata come Stato delle autonomie, inserite nella Costituzione del 1978. Le unità substatali sono state denominate *Comunidades Autónomas*, un neologismo inventato dai costituenti, perché 'nazionalità' era troppo per i difensori dell'unità della Spagna storica e 'regioni' era troppo poco per i nazionalisti che rivendicavano una monarchia federale. I nazionalisti erano (e sono) largamente maggioritari nel Paese Basco, in Catalogna e in Galizia. Le loro ragioni si fondano sull'esistenza di lingue diverse dal castigliano; lingue diverse ci sono anche in Navarra, nel Paese Valenzano e nelle Baleari che inducono anche queste tre Comunità a chiedere più autonomia. Diverso è il grado di industrializzazione e di sviluppo del Paese Basco e della Catalogna che, anche per questo, sono le Comunità che rivendicano regole quasi federali, comprese quelle fiscali. Una serie di leggi ha allargato in questi trent'anni l'autonomia di tutte Comunità spagnole, conferendo loro più poteri e più risorse. Da qualche anno si è inaugurata una nuova stagione per la riforma di tutti gli statuti regionali con lo scopo di accrescere il ruolo degli enti substatali, molti dei quali hanno conosciuto crescita economica e modernizzazione grazie proprie all'espandersi dello Stato federo-regionale, come viene chiamato.

Se la Spagna è in procinto di diventare, da un punto di vista culturale, uno Stato plurinazionale, non ha ancora raggiunto il traguardo, ambito dai suoi cittadini della periferia, di Stato federale. Fra gli ingredienti che ancora le mancano c'è proprio l'architrave di uno Stato federale, cioè la camera di rappresentanza territoriale. Se è vero che il primo comma dell'art. 69 della Costituzione spagnola stabilisce che «il Senato è la camera di rappresentanza territoriale», è anche vero che ciò ha finora voluto soltanto dire che i senatori vengono eletti su base provinciale in numero uguale di quattro, a prescindere dalla dimensione demografica e/o geografica di ciascuna provincia. I collegi elettorali continuano quindi a essere le province, dove viene eletta la stragrande maggioranza dei 256 senatori, mentre soltanto una quinta parte, 50, viene eletta dalle assemblee regionali. Inoltre i poteri del Senato spagnolo continuano a essere limitati.

2. I primi vagiti di federalizzazione in Italia

Un Senato delle regioni è proprio ciò che manca alla Repubblica italiana, insieme, s'intende, ad altri elementi costitutivi, per diventare uno Stato federale.

La Repubblica italiana è nata, si sa, come Stato regionale. L'Assemblea Costituente decise con una larga maggioranza di centro e di sinistra per il decentramento e per l'autonomia regionale; lo fece magari con una certa fretta, in specie per quanto riguardava la ripartizione territoriale³, uno degli aspetti che indubbiamente complicano il progetto di federalizzazione di questi anni.

Nate presto le cinque regioni a statuto speciale e tenute in letargo fino al 1968-1970 le quindici ordinarie, l'ordinamento regionale italiano ebbe uno stentato avvio. Il decollo della regionalizzazione italiana avvenne, com'è noto, con i decreti del 1975 e del 1977 che trasferirono finalmente consistenti competenze amministrative e soprattutto poteri legislativi e risorse finanziarie. Soltanto anni dopo, però, si sarebbe avviato un mutamento nella struttura e nel processo decisionale dello Stato.

Alla fine degli anni Ottanta l'istituto regionale cominciò comunque a metter radici nella società e a essere percepito come elemento importante della vita politica, se non dai cittadini almeno dalle forze sociali, dagli interessi organizzati e da comuni e province.

La legge 142 del 1990 riformò tutto l'ordinamento delle autonomie locali che si reggeva ancora sul Testo Unico del 1934. La crisi della Prima Repubblica accelerò il cammino verso un modello originale di 'Stato regionale'. Siccome uno dei fattori e dei sintomi della crisi fu l'irrompere della Lega Nord che faceva della protesta contro la burocrazia di Roma e contro l'assetto centralista dello Stato italiano la sua bandiera, quel cammino scavalcò lo 'Stato regionale' e diventò il cammino verso la federalizzazione.

Negli ultimi vent'anni, come ho ricordato all'inizio, si è imposta nei programmi di tutte le forze politiche e nel dibattito a tutti i livelli l'opportunità, se non proprio la necessità, di una riforma della Stato

³ La fretta, oltre a contrasti che scongiurarono di affrontare questioni spinose, fece sì che le regioni elencate dai costituenti fossero quelle stabilite nel lontano 1864 da una ripartizione abbastanza artificiale del territorio del neonato Regno d'Italia in «compartimenti statistico-topografici» dovuta alla fantasia di un illustre geografo, Pietro Maestri. La ripartizione non tenne conto delle diversità etniche, linguistiche e socio-economiche che differenziavano il paese e che sono forse cambiate, ma non diminuite nel secolo e mezzo successivo. La discussione sulla revisione dei confini e delle dimensioni delle regioni italiane si è accesa più volte negli ultimi decenni e grava appunto sul possibile assetto federale.

regionale italiano. Nel 1994 la stessa Conferenza dei presidenti delle regioni, tanto per ricordare un episodio significativo, approvò un documento che chiedeva la trasformazione dell'Italia in uno Stato federale.

Le cosiddette 'leggi Bassanini' del 1997, con l'imponente decentramento di funzioni amministrative, sarebbero state in fondo un primo passo verso il federalismo, se non avessero trovato molti freni nella loro applicazione. La legge costituzionale del 1999 introdusse l'elezione diretta dei presidenti di regione, ma, contestualmente, l'autonomia statutaria che prevede per le regioni la libera scelta di nuovi possibili sistemi elettorali e di nuove possibili forme di governo: un altro passo avanti.

Un altro passo ancora è stata la legge di revisione degli articoli del Titolo V della Costituzione votata dalla maggioranza di centro-sinistra nel 2001. La legge venne confermata nell'ottobre successivo, come si ricorderà, da un referendum popolare. La revisione costituzionale del 2001 non ha pretese di introdurre un ordinamento federale (negli articoli non c'è mai la parola 'federalismo', a parte i riferimenti al federalismo fiscale); ma si è pur mossa in direzione della federalizzazione, dichiarando che sono le regioni a costituire la Repubblica, mentre in precedenza la Repubblica si 'ripartiva' in regioni. Allo Stato sono state riservate alcune competenze, quelle tipiche di un ordinamento federale: la politica estera, la difesa e la sicurezza, la moneta e i mercati finanziari, la perequazione delle risorse finanziarie, la giurisdizione. Tutte le altre competenze, quindi residuali, sono attribuite alle regioni. Molte sono le materie nelle quali la potestà legislativa è esercitata tanto dallo Stato quanto dalle regioni; moltissime sono le materie sulle quali le regioni possono d'ora in avanti legiferare pur nei limiti posti dalle leggi cornice dello Stato; ambiguità rimangono a proposito della legislazione concorrente. Infine, dovrebbe essere assicurata l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa che dovrebbe consentire alle regioni di potersi sostenere con le proprie risorse.

Quest'ultimo punto dovrebbe costituire il federalismo fiscale, del quale si è tanto discusso nel decennio che è venuto dopo. Del federalismo fiscale, però, non si è vista traccia nonostante le costanti, roboanti affermazioni della Lega Nord, il cui leader è stato a lungo ministro delle riforme e in questa sua veste presentò nel dicembre 2001 una riforma che intendeva attribuire alle regioni poteri esclusivi nella sanità, nell'istruzione e nell'ordine pubblico. Il progetto di Bossi, che prevedeva che ogni regione potesse decidere delle sue competenze, venne inserito nel nuovo testo costituzionale, approvato nel 2005, ma bocciato dall'obbligatorio referendum del 2006. Comunque si voglia giudicare quella bocciatura popolare, il testo di riforma del centro-destra era farraginoso e contraddittorio. Niente vi si diceva, per esempio, del riordino delle province e dei comuni nel quadro della stessa federaliz-

zazione. Mancava soprattutto, forse proprio per i contrasti interni alla coalizione di maggioranza, del punto cardine della federalizzazione, la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni.

Il federalismo fiscale divenne un punto centrale del programma del nuovo governo di centro-destra, uscito dalle elezioni del 2008, ma è rimasto nelle intenzioni. Quello che la maggioranza di centro-destra ha votato nella primavera del 2011 è stato il 'federalismo municipale': le virgolette mi sembrano necessarie non perché quello era il titolo della legge votata, ma per mettere in evidenza la contraddittorietà dei termini *federale* e *municipale*; non per nulla l'allora presidente della Corte costituzionale, Ugo De Siervo, disse che metterli insieme «era una bestemmia».

Il decreto ha fatto di più, nel solco del ragionamento che sviluppo in questo mio contributo: ha concesso di nuovo ai sindaci potere e/o facoltà di esercitare a proprio vantaggio la leva fiscale, dalla cedolare secca sugli affitti alla percentuale dell'Irpef, dalla tassa di soggiorno nelle città d'arte o turistiche alla tassa di scopo; ha riconosciuto i comuni come colonne portanti dell'architettura dello Stato.

Cosa c'entra tutto questo con il federalismo? Il federalismo italiano vorrà considerare i comuni come unità federate? Può darsi che questa possa essere la sua originalità rispetto ai federalismi che conosciamo. Di certo non mancano per questa opzione buone ragioni storiche e quindi culturali, quelle, appunto, che alimentano il localismo.

3. Localismi italiani

Le ragioni dei comuni trovano riscontro infatti in fattori culturali, come tali di lungo respiro, e hanno continuato a trovare soddisfazione nei 150 anni dello Stato italiano.

Il lungo respiro è il carattere della storia d'Italia come 'storia delle città', delle rivalità e delle gelosie che le hanno viste in competizione, quando non in guerre combattute. Non si capisce perché la Lega Nord abbia scelto come eroe eponimo Alberto da Giussano che guidò sì i comuni lombardi contro l'imperatore, ma che non riuscì per niente a farli andare d'accordo fra loro. Venezia si è sempre contrapposta alla terraferma, con prepotenza e disprezzo. E che dire dello scontro dei comuni toscani, la cui memoria è sopravvissuta alla costruzione dello Stato regionale dei Medici e dei Lorena? Anche nel Regno del Sud molte divisioni non si sono mai ricomposte.

Il folklore è un indizio importante dell'Italia 'dei mille campanili': l'identità locale viene richiamata da feste e celebrazioni, perfino dalla gastronomia. Costante è la cura delle tradizioni locali, alcune riscoperte, altre inventate come si conviene a ogni tradizione.

Nel corso dei regimi che si sono succeduti in 150 anni non c'è stato modo di ridurre il numero degli 8.000 comuni italiani – riduzione che non c'è stata né in Francia (36.000), né in Spagna (6.000); ma c'è stata nella seconda metà del secolo XX in Inghilterra e in Germania. Un progetto del governo italiano dell'estate 2011 di accorpare i comuni con meno di 1.000 abitanti ha sollevato un coro di lamenti e grida sulle identità mortificate e sulle esigenze conculcate. C'è da dubitare, sia detto di passaggio, che si riuscirà davvero a eliminare le province.

Ripercorriamo, però, ancora la storia dello Stato unitario.

4. *I municipi nello Stato unitario italiano*

Come ha cercato di dimostrare recentemente, con argomenti e dati nuovi o rivisitati, un politologo americano, lo Stato tedesco nacque, dieci anni dopo quello italiano, come Stato federale perché l'unificazione, pilotata da Bismarck, era stata 'negoziata'. Lo Stato italiano nacque accentrato, oltre ad altri motivi (soprattutto lo Stato pontificio e il divario economico e sociale fra nord e sud), perché l'unificazione era stata 'per conquista'⁴.

Non intendo riprendere a discutere qui sulle scelte della Destra storica all'indomani della nascita del Regno d'Italia, una Destra storica nemmeno tanto unanime nel rifiuto dell'opzione federale. Quello che mi preme sottolineare è che il nuovo Stato accettò senza variazione alcuna l'articolazione in comuni e province che era stata degli Stati preunitari. Lo statuto albertino, nato per il Regno di Sardegna nel 1848, salvaguardava le circoscrizioni dei comuni e delle province piemontesi; divenuto la Carta del Regno d'Italia salvaguardò le unità locali esistenti nel resto d'Italia.

In Piemonte i municipi restarono circa mille, non pochi dei quali, si capisce, con qualche centinaio di abitanti. In Toscana avevano già provveduto i Lorena, lungimiranti riformatori, riducendo il numero dei municipi a circa 250; ma in Sicilia, a fronte di pochi e grandi comuni nel resto dell'isola, nelle Madonie restarono e restano molti e piccoli comuni.

Insomma, in tutta Italia la distribuzione territoriale è rimasta in 150 anni la stessa, con qualche provincia in più e con un numero inalterato di comuni. La spinta verso fusioni di comuni non c'è mai stata e, quando c'è stata, è stata decisamente rifiutata dagli interessati.

Il localismo diffuso trasse nuovo vigore e, si potrebbe dire, piena legittimazione proprio dall'ordinamento dei comuni e delle province

⁴ Daniel Ziblatt, *Structuring the State. The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton University Press, Princeton e Oxford 2006.

della legge del 1865: il sistema ‘prefettizio’ consegnava all’amministrazione centrale il controllo del complesso degli enti locali, ma conferiva un ruolo alle periferie; quando poi i sindaci nel 1889 divennero elettivi, i municipi acquisirono maggiore centralità. Com’è stato osservato: «fu proprio la formazione dello stato nazionale a dare nuovo vigore al policentrismo urbano»⁵. Inoltre, non si può trascurare che in tutta Italia, sia in forme e intensità diverse, il controllo del territorio fu lasciato per decenni al notabilato locale; la raccolta del consenso politico è sempre avvenuta attraverso il sistema dei compromessi locali.

Proprio il carattere elitario e ristretto della soluzione accentratrice, insomma, favorì la sopravvivenza dei vecchi localismi e la nascita di nuovi; né il mutamento del clima politico con l’avvento di nuove forze cambiò la visione del ruolo dei municipi. Anzi.

In fondo, anche il teorico, ancora oggi conclamato, del federalismo, cioè Carlo Cattaneo, fu sostenitore della molteplicità dei comuni, da lui ritenuti la ragione principale della prosperità dell’Italia e quindi – Cattaneo aveva per modello quelli del Centro-Nord – il ‘segreto’ da diffondere in tutta Italia.

Ben più accorto possiamo considerare oggi Giuseppe Mazzini, fosse paladino, a seconda delle interpretazioni che si danno del suo pensiero, del federalismo o del centralismo. Mazzini aveva visto che la piccola dimensione dei comuni italiani era la loro debolezza, della quale stava profittando e avrebbe profittato il potere centrale per mantenere le autonomie locali in uno stato di soggezione; e aveva individuato addirittura in 20.000 abitanti la soglia minima necessaria di un comune (all’epoca, il numero dei comuni italiani sarebbe sceso da 7.700 a poco più di 1.100)⁶.

I repubblicani di fine Ottocento, seguaci di Mazzini, ma anche i radicali e i socialisti, che a quella tradizione erano legati da più fili, divennero strenui difensori dei municipi contro lo Stato accentrato e oppressore. L’intrapresa difesa dell’autonomia comunale non faceva che esaltare posizione, ruolo e funzione dei municipi, specialmente dopo che i socialisti riuscirono a conquistarne un buon numero. Il ‘municipalismo socialista’ fu l’espressione concreta dell’intento dei socialisti di riformare l’istituto anche per farne, s’intende, strumento dei loro

⁵ Raffaele Romanelli, *Le radici storiche del localismo italiano*, in «Il Mulino», 4, 1991, p. 715. Di Romanelli si veda anche *Centralismo e autonomie*, in (cura dello stesso), *Storia dello stato italiano. Dall’Unità a oggi*, Donzelli, Roma 1995, pp. 126-186.

⁶ Ricavo queste notizie da Massimo Scioscioli, *Giuseppe Mazzini. I principi e la politica*, Guida, Napoli 1995, *passim*. Si ricordi che nel 1871, acquisiti Veneto e Lazio, i comuni italiani erano divenuti 8.383 e tanti sarebbero rimasti, qualcuno in più qualcuno in meno, fino ad oggi (nel 2011 erano 8.092).

programmi sociali e economici, sperimentandoli a livello locale. Ci fu indubbiamente un localismo socialista.

Come ci fu un localismo cattolico, fosse quello degli intransigenti che opposero i comuni da loro governati alla detestata Roma 'liberale, laica e massone' o fosse quello di Luigi Sturzo, fautore convinto delle autonomie comunali.

In età giolittiana lo sviluppo dell'amministrazione pubblica e il consolidamento dello stato liberale ebbero come conseguenza una più ampia partecipazione collettiva alla vita e all'attività dei municipi. L'allargamento del suffragio, le municipalizzazioni e l'introduzione dei referendum locali sembrarono sancire l'apogeo dei comuni italiani.

Quarant'anni dopo la Costituzione repubblicana formulò l'autonomia locale come principio fondamentale; la tradizione centralista dello Stato italiano venne confermata, sia pur sotto un'architettura di principi, quello di autonomia locale sposato all'unità. Con 'centralista' intendo definire l'opzione dei costituenti perché contrapposta alla possibile prospettiva federale che pochi d'altronde propugnarono nella temperie di quegli anni.

Sono nate le regioni, ma le resistenze a una riforma dell'assetto del territorio sono perdurate e perdurano. Dei progetti di fusioni, unione, consorzi di comuni quelli andati in porto si contano sulle dita di una mano; e da vent'anni si discute se e come istituire le aree metropolitane.

5. Stato federale o stato delle autonomie?

Nel federalismo l'autonomia si sgancia dall'alto (lo Stato centrale) e si schiaccia verso il basso (i comuni): negli stati federali i comuni tendono necessariamente a godere di minore autogoverno⁷.

I comuni italiani hanno autogoverno e altro ne chiedono ancora. Se hanno fatto e continuano a fare resistenza alle regioni, lamentandosi del loro 'neo-centralismo', come sarà possibile piegarle alle ragioni di uno Stato federale?

Vediamo che cosa è accaduto negli ultimi anni.

Alcune delle riforme degli anni Novanta, che ho ricordato all'inizio, hanno condotto a un potenziamento del potere e delle risorse dei comuni. La riforma elettorale del 1993 con l'elezione diretta del sindaco, rafforzando quella carica monocratica, ha rafforzato nel siste-

⁷ Credo di conoscere abbastanza il funzionamento di uno stato federale, la Germania. Ebbene i comuni tedeschi, che dipendono dai governi regionali e non da quello centrale in tutti gli aspetti, dalla forma di governo alla distribuzione delle risorse fiscali e non, non fanno che lamentarsi della loro condizione di subalternità.

ma politico-istituzionale, nonché agli occhi dei cittadini, l'autonomia municipale. Il movimento dei sindaci che avanzò a metà degli anni Novanta è pur rientrato, ma ha lasciato traccia nel peso politico che alcuni di loro hanno assunto. L'allora sindaco di Catania, Enzo Bianco, parlò del «federalismo delle cento città».

Nella stessa Lega Nord, accanto al regionalismo e al federalismo, convive un potente impulso municipalista: nei programmi della Lega c'è molto dell'antico 'comunalismo'. I punti di forza della Lega sono nei comuni del Varesotto, delle Valli Bergamasche e della Pedemontana veneta: lì è la forza della Lega, mica nella Padania che non esiste.

Forse ne era ben consapevole Gianfranco Miglio, il teorico del federalismo e *spiritus rector* della Lega delle origini, quando diceva che «per quanto riguarda il rapporto di identificazione dei cittadini, io penso che il Municipio sia fondamentale. Credo che una costituzione federale debba partire dai municipi»⁸. Magari Miglio pensava (si augurava?) che le macro-regioni da lui ideate si sarebbero fatte garanti della pace fra i localismi?

Chissà se a Miglio sarebbe piaciuto il 'federalismo municipale', votato nel 2011. Il federalismo municipale del centro-destra per me stride come il federalismo delle cento città del sindaco catanese di centro-sinistra.

Certo è che tutti i progetti di legge presentati, e poco discussi, in Parlamento contengono una proposta, non saprei dire se ibrida o confusa, di Senato federale. La conteneva il progetto del 2007 come l'ultimo messo in discussione nel 2011. La proposta era e resta quella di un Senato federale composto da rappresentanti delle regioni e da rappresentanti dei comuni e delle province. Il numero dei membri e la loro distribuzione fra eletti dalle regioni ed eletti dagli enti locali cambiano nei vari progetti. In tutti i progetti il Senato federale italiano si chiama Camera delle regioni e delle autonomie locali!

Così una delle architravi del federalismo, almeno dei federalismi che conosciamo, ne uscirebbe – come dire? – diluita. Forse, in Italia, il compromesso sarà inevitabile per la forza storica, cultura e istituzionale dei comuni; forse, 'all'italiana', si riuscirà a salvare capra e cavoli.

⁸ Gianfranco Miglio, *Un federalismo forte*, in Marco Sabella e Nadia Urbinati (a cura di), *Quale federalismo? Interviste sull'Italia del futuro*, Vallecchi, Firenze 1994, p. 85.

SOCIETÀ DIVISA O SOCIETÀ FEDERALE?

Paolo Giovannini

1. Premessa

Non è granché diffusa oggi la pratica molto coltivata nelle scienze sociali classiche di affrontare l'analisi dei processi sociali ricostruendone genesi e meccanismi di sviluppo – guardando cioè indietro nel tempo, prestando attenzione alla lunga durata, ricostruendo pazientemente i passaggi più significativi che saldano tra loro le catene di interdipendenze dentro e attraverso le quali prendono forma e vita quei processi. Diventa, però, una pratica obbligata quando la questione posta ha tutta la carica semantica, emotiva e politica del federalismo oggi, in una società come quella italiana che affronta il secondo decennio del terzo millennio lacerata da una profonda crisi economica e sociale, dove ragioni e logiche tutte interne alla sua storia e alla sua struttura sociale si incrociano pericolosamente con le potenti forze della globalizzazione e della concorrenza internazionale e con quelle di non minor influenza – proprio sui destini del federalismo – degli incerti ma decisivi passi verso l'unificazione europea.

Per questi aspetti, l'Italia è un laboratorio senza pari per lo scienziato sociale. Anche a un'analisi superficiale, la sua storia rimanda inevitabilmente alle radici e ai profili originari di molti dei problemi sui quali si confronta oggi l'ipotesi federalista. Se si dovesse ripercorrere all'indietro e fino in fondo la successione storica e culturale che ha segnato per questo aspetto il nostro paese, non potremmo evidentemente non riandare a quella fase originaria di consolidamento e di istituzionalizzazione della diversità italiana che è l'Italia comunale. Un'esperienza che, come sappiamo, ha interessato solo una parte, anche se maggioritaria, della penisola, lasciando sostanzialmente fuori il Mezzogiorno; ma che sicuramente pesa ancora e non poco nel definire forze in campo, logiche di appartenenza e di confronto, radicalità o gradualità delle soluzioni che si prospettano nel dibattito sul federalismo. Ne faremo cenno più volte nel corso di questo scritto, ma dando sostanzialmente per scontata l'influenza e la valutazione, in positivo o in negativo, di questa eredità storica.

Si sceglie invece di far partire la nostra analisi dall'evento 'unificazione': in quali condizioni sociali, economiche, culturali e politiche ci si arriva; quali erano le aspettative palesi o nascoste delle classi dirigenti e dell'opinione pubblica; come concretamente si viene via via realizzando; quali nodi rimangono irrisolti; chi – persone o gruppi sociali – se ne fa protagonista. A partire da quel rapido e quasi casuale processo di transizione all'Italia unita¹, c'è da percorrere un secolo e mezzo di una storia dove l'Italia è protagonista e vittima di una dittatura e di due guerre mondiali, ma dove soprattutto – dal nostro punto di vista – si registrano veri e propri passaggi d'epoca: primo fra tutti, la grande trasformazione da paese agricolo a società industriale; ma poi quel radicale mutamento istituzionale che è il passaggio alla forma repubblicana e al regime democratico; e infine – ma perché ricordiamo solo i maggiori – la transizione alla società di massa e a una nuova articolazione della struttura sociale, che fa emergere valori e interessi spesso in dura competizione tra loro.

Poiché qui l'attenzione è principalmente diretta a ricostruire i processi sociali che presentano ancora oggi un legame interpretativo con Stato e destino dell'ipotesi federalista, procederò a una divisione in fasi storicamente arbitraria ma euristicamente sensata dei 150 anni che ci separano dall'Unità d'Italia.

Una *prima fase* copre il periodo che va dall'unificazione alla Seconda guerra mondiale, dove si presterà attenzione: a) alle condizioni di diversità e disuguaglianza storiche, eredità di un passato anche molto lontano nelle quali e sulle quali interviene l'evento unificatore, b) ai differenziati livelli – quantitativi e qualitativi – dello sviluppo economico di regioni e territori; c) alle logiche di potere e di controllo sociale che hanno ispirato le principali scelte delle classi dirigenti nel periodo considerato; d) ai mutamenti della struttura sociale del paese e alle contraddizioni e ai conflitti che ne sono derivati.

La *seconda fase* (dal secondo dopoguerra agli anni Settanta) si concentra: a) sullo storico passaggio – a partire dagli anni Cinquanta del Novecento – della società italiana a paese prevalentemente industriale; b) sui mutamenti di struttura e composizione sociale che ne conseguono; c) sulla fine della Guerra Fredda e sulla 'liberazione' dei soggetti conflittuali che ne è derivata; d) sull'inavvertito decollo di nuovi territori industriali (i distretti) nell'ultimo periodo di questa fase.

¹ Come nota Fusaro in questo stesso volume, all'"unificazione nazionale si era pervenuti quasi casualmente – o comunque approfittando – con forte accelerazione, rispetto alle aspettative, di una particolarissima serie di contingenze storiche interne e internazionali" (p. 31).

La *terza fase*, infine, prende in esame il periodo che va dagli anni Settanta a oggi, considerando: a) le nuove realtà (e divisioni) economiche, produttive e territoriali che si vengono consolidando negli anni Ottanta e i loro riflessi sul piano politico e sociale; b) la crisi e le trasformazioni che investono il sistema politico, il sindacato e la Chiesa; c) la crescita impetuosa di istanze localiste e autonomiste, con la forte affermazione di movimenti federalisti (e separatisti) in molte aree del nord Italia.

Chiuderò con un rapido sguardo verso il futuro possibile.

2. *Un paese che nasce diviso*

Le scelte politiche e di governo che guidano il processo di unificazione ricalcano una divisione storica del paese, le cui origini risalgono all'età medioevale e all'esperienza comunale. Questa, come ho accennato, aveva interessato quasi esclusivamente l'Italia centro-settentrionale, dove era cresciuta una rete di città economicamente e commercialmente vivaci, egemonizzate da nuclei di una borghesia urbana capace di esercitare un efficace governo economico e politico sulla città e sulla campagna circostante. Nelle regioni del Sud, al contrario, era sopravvissuto indisturbato un modo di produzione feudale, con il predominio politico della campagna sulla città, senza dunque che si sviluppasse una borghesia urbana in grado di guidarne la crescita. Le cittadine meridionali si presentano così, alle soglie dell'unificazione, come semplici agglomerati urbani, quasi sempre di limitata entità e abitati in prevalenza da contadini. Le poche città grandi sono il prodotto di una crescita parassitaria su se stesse, senza la capacità di offrire sbocchi produttivi ai suoi abitanti.

Questo quadro era ben chiaro alla classe dirigente piemontese. Pur tuttavia, come in gran parte delle classi dirigenti risorgimentali, prevaleva in essa la convinzione ottocentesca che le aree più arretrate del paese avrebbero seguito la via più 'progressiva' delle aree sviluppate del Nord. A nulla valgono le prese di posizione di federalisti come Cattaneo e Ferrari, che – pur da posizioni diverse² – avvertivano dei pericoli di un'unificazione tra territori a così differente livello di sviluppo: proponendo (senza successo) la costituzione di uno Stato federale in grado di favorire il raggiungimento di un maggiore equilibrio tra le diverse regioni italiane. L'unificazione avviene invece secondo le regole del più forte: le regioni che la promuovono, Piemonte e Lombardia in

² Cfr. sul punto la puntuale ricostruzione che ne dà De Boni in questo volume.

primo luogo, si assegnano in esclusiva le funzioni dominanti, da quella economica a quelle politico-amministrative e militari. Nell'Italia postunitaria, al Mezzogiorno restano dunque le funzioni 'povere', economicamente e politicamente dipendenti dal Nord, di area fornitrice di manodopera per le zone più sviluppate del settentrione e di modesto mercato di sbocco dei loro prodotti. Aggiungo che la dissennata politica tributaria dello Stato postunitario si traduce in un drenaggio dei pochi capitali meridionali e in un ulteriore impoverimento del Sud.

Si arriva così al risultato per cui proprietà e non proprietà, produzione e consumo, comando e dipendenza sono stabilmente assegnati a due aree geografiche diverse. La questione meridionale si fa tutt'uno con la questione sociale e tutte le contraddizioni e i conflitti, tradizionali e nuovi, assumono una veste geografica, la veste di una *società divisa su base territoriale*, tra un Nord incamminato sulla strada della modernizzazione e un Sud povero e arretrato.

Anche le dinamiche demografiche che prevalgono nei decenni postunitari concorrono ad aggravare gli squilibri territoriali. La crescita della popolazione non segue le stesse linee di tendenza tipiche dei paesi più avanzati: è poco rilevante nelle zone più industrializzate e urbanizzate del Nord, cresce invece – almeno fino al 1930 – nelle campagne e nelle aree di più grave arretratezza del Sud. Diventano allora obbligate scelte individuali e familiari, ma politicamente assecondate e sorrette dalle classi dirigenti, di un'emigrazione che dall'Unità d'Italia al fascismo procede massicciamente e senza sosta, con la sola eccezione degli anni della Prima guerra mondiale. L'exit migratorio toglie inevitabilmente al Mezzogiorno le classi d'età potenzialmente più produttive, con il risultato che il Sud diventa un'enorme concentrazione di lavoro improduttivo, in ulteriore subalterna diversità rispetto a un Nord (o meglio, un Nord-Ovest) espressione bene o male del lavoro produttivo.

La politica mussoliniana di espansione coloniale presenta un volto diverso, ma porta lo stesso segno della politica (e della pratica) migratoria dell'anteguerra: cioè quello di scaricare all'esterno del corpo sociale il surplus di popolazione. Con le leggi contro l'urbanesimo e i divieti posti all'emigrazione si perseguiva però, insieme a questo obiettivo manifesto, anche un altro obiettivo più nascosto, di sostanziale ingessamento della struttura economica e sociale della popolazione italiana, ancorando artificialmente i contadini alla terra³, in opposizione

³ Si pensi al ruolo frenante della mobilità territoriale interna giocato dai divieti posti all'emigrazione tra il 1925 e il 1927 e dalle leggi (seppure spesso disattese) contro l'urbanesimo del 1931 e del 1939. Una politica che verrà poi portata avanti negli anni cinquanta dai governi a guida democristiana, con investimenti di centinaia di miliardi per frenare e controllare il processo migratorio verso le città, in particolare del Nord.

a un progetto di sviluppo industriale e urbano moderno che avrebbe potuto far crescere quelle componenti sociali, operaie e cittadine che si erano dimostrate più ostili al regime.

Confronti e conflitti sociali si erano infatti già manifestati da tempo, e con durezza, a segnalare che la società italiana stava lentamente esprimendo una nuova, anche se ancora non consolidata, struttura sociale moderna. Basti pensare a ciò che era accaduto dopo la Prima guerra mondiale, quando una piccola e media borghesia, rafforzata numericamente e politicamente dallo sviluppo economico giolittiano prima e dalla partecipazione convinta alla guerra poi, difende e afferma con forza i valori di patria e nazione, per le ragioni ideali maturate nell'esperienza bellica ma anche nella convinzione che un solido Stato nazionale fosse in quella fase storica la migliore garanzia di difesa dei propri interessi individuali⁴. Ideali e interessi che si venivano consolidando nella continua contrapposizione con la classe operaia (anch'essa cresciuta di numero e rafforzata dallo sviluppo dell'industria bellica) e con un movimento socialista su posizioni nettamente *internazionaliste* e di *classe*, galvanizzato in quegli anni dal successo della Rivoluzione di Ottobre. Lo sbocco di questa radicale divisione ideologica e sociale dell'Italia è noto: c'è un primo duro scontro nel biennio rosso 1919-1920, vissuto dalla borghesia come un tentativo violento e unilaterale di egemonizzazione e dominio politico e sociale nei propri confronti; cui segue immediatamente un biennio nero, dove gli elementi della classe media più affascinati dalla violenza (gli ex ufficiali, i giovani, gli intellettuali falliti e frustrati), e con il solido appoggio dei ceti agrari e dell'esercito, distruggono circoli socialisti e sedi di partito, sindacali e di cooperative, disarticolando quelle reti sociali e quel tessuto comunitario che sorreggeva la forza e l'identità del movimento operaio e contadino. Sociologicamente, siamo di fronte a una divisione e a un conflitto, sul piano degli interessi ma anche sul piano dei valori, tra due componenti nuove della società italiana, entrambe in ascesa e consolidamento con il primo sviluppo capitalistico: i ceti medi (soprattutto urbani) e la classe operaia (soprattutto di media e grande impresa), dove i primi scendono in campo a difesa, oltre che dei propri interessi, del minacciato Stato nazionale, e i secondi lottano per l'affermazione, oltre che dei propri diritti, dell'Internazionalismo proletario⁵.

⁴ Si veda su questo l'acuta analisi di Luciano Cavalli (1976); cfr. inoltre Giovannini 2008.

⁵ Per uno sviluppo di questo punto, mi si consenta di rinviare a Giovannini 2006. A un livello più generale, sono di grande interesse i lavori di Revelli 1995 e di Ginsborg 2006.

Altro fattore non poco importante, sia per i suoi riflessi economici ma ancor più per le sue conseguenze sociali, è la scelta autarchica portata costantemente avanti, sia pure in forme diverse, dalle classi dirigenti postunitarie. Le misure protezionistiche degli anni Ottanta dell'Ottocento, a difesa dei nuclei industriali di Piemonte, Lombardia e Liguria, durano sostanzialmente anche nell'era giolittiana (Castronovo 1976). I limiti posti alla concorrenza si aggravano poi, inevitabilmente, negli anni della Prima guerra mondiale, ma sono solo l'inizio di un ininterrotto periodo di autarchia economica, che prosegue con la politica nazionalistica del fascismo, si prolunga per le difficoltà seguite alla crisi del 1929 e si ripropone, infine, per far fronte alle esigenze della Seconda guerra mondiale. Il risultato di questo lungo regime di protezione dalla concorrenza è quello da una parte di un rafforzamento delle aree e dei settori avanzati del Nord, che si espandono indisturbati nel mercato interno, ma dall'altra di una sostanziale immobilità del Mezzogiorno, dove si mantengono inalterati il radicamento e la forza di conservazione di istituzioni come la famiglia, la Chiesa, le mafie locali, e dove la tradizionale struttura sociale e professionale si riproduce indisturbata.

I decenni che seguono all'unificazione non vedono modificarsi gli squilibri esistenti, ma anzi ne registrano l'aggravamento. Lo dimostrano persino scelte apparentemente unificatrici del paese, come la costruzione tra fine Ottocento e inizio Novecento di un'estesa rete ferroviaria nazionale: infatti, mentre nel Nord la rete si snodava lungo le direttrici storiche dello sviluppo urbano e industriale, a partire da quel centro politico ed economico della Valle Padana che era allora Torino, con importanti diramazioni verso quello che diventerà il triangolo industriale ma anche verso la Francia, nel Sud sono le poche grandi città-mercato a essere destinazione delle linee ferroviarie, che attraversano però zone pressoché desertiche lungo le coste pianeggianti dell'Adriatico, dello Ionio e del Tirreno, lasciando praticamente isolati i grandi borghi insediati tradizionalmente sulle colline o nelle zone pedemontane⁶.

3. *Le nuove divisioni sociali dell'Italia industriale*

Se la prima fase presa in esame vede approfondirsi e incancrenirsi una storica divisione economica, sociale e culturale della società italiana, tutta giocata sul piano *territoriale*, la seconda fase – che dalla fine dell'ultima

⁶ Cfr. Hildebrand 1965. Con la stessa logica, e con effetti dunque non diversi, si è realizzato nel secondo dopoguerra, intorno agli anni sessanta, il nostro sistema autostradale, che ha riprodotto in buona misura le scelte fatte nell'esecuzione della rete ferroviaria, forse con conseguenze ancora più squilibranti.

guerra mondiale arriva agli anni Settanta – delinea con chiarezza un'altra frattura, questa volta tracciabile sul piano politico e sociale *nazionale*⁷.

Nella seconda fase le due società, quella borghese e quella operaia, si insediano stabilmente ai confini di una *divisione sociale* del paese che diventa la frattura di più gravi conseguenze che segna tutto il periodo, oscurando la pur persistente disuguaglianza tra Mezzogiorno e settentrione. La borghesia si fa portatrice di valori di libertà, di famiglia, di proprietà privata, di gerarchia sociale, di nazione soprattutto. La classe operaia e il movimento socialista le contrappongono valori di impegno collettivo, di solidarietà, di uguaglianza sociale, di internazionalismo. La prima è legata a doppio filo al blocco occidentale dominato dagli Stati Uniti; gode poi di una solida alleanza con una Chiesa cattolica potente e socialmente radicata, che è principale e sicuro baluardo dell'ordine costituito, opera politicamente con successo attraverso le sue creature terrene (la Dc, innanzitutto) ed è decisamente schierata in senso conservatore contro ogni tentativo di modernizzazione dell'Italia. La seconda – la classe operaia – ha il suo centro politico e organizzativo nel più grande partito comunista dell'Occidente, il PCI strettamente legato all'URSS, portatore di interessi internazionalistici e di classe, che si esprime economicamente attraverso il più grande sindacato italiano, la CGIL (Ginsborg 1989; Salvati 1984). L'Italia risulta così, per tutta questa lunga fase, rigidamente divisa in due, secondo linee sociali e politiche che rimangono pressoché inalterate fino alla fine della Guerra Fredda. Nel periodo, il processo di modernizzazione industriale, che ha il suo primo grande successo negli anni del 'miracolo economico' tra il 1958 e il 1962, ha l'effetto di rafforzare materialmente e simbolicamente questi due principali protagonisti del conflitto sociale. È un 'miracolo', come è noto, che però interessa soprattutto le aree più sviluppate del paese, allora concentrate soprattutto nel Nord-Ovest: ed è qui, quindi, che crescono quantitativamente e si rafforzano organizzativamente borghesia e classe operaia. La concentrazione territoriale di questa nuova struttura sociale – che interessa solo marginalmente il sud d'Italia – riafferma dunque ancora una volta, ma con altro segno, la tradizionale divisione territoriale tra Nord e Sud del paese. L'Italia degli anni Sessanta è ormai transitata nella società industriale, ma larga parte della sua popolazione lavorativa è concentrata nelle aree di sviluppo produttivo del settentrione, con città cresciute a dismisura, e caoticamente, a seguito del massiccio abbandono delle campagne e di una migrazione che ha lasciato un Sud quasi svuotato delle sue forze più giovani.

⁷ Anche se qualche rapporto non secondario tra territorio, società e politica è presente e destinato a mantenersi nel tempo, come vedremo tra poco ragionando su regioni rosse e bianche.

La fine della Guerra Fredda, l'oggettivo indebolimento dell'impero sovietico, il declino di influenza di una Chiesa investita da un inarrestabile processo di secolarizzazione, lasciano per così dire più 'libere' e con più spazio d'azione le forze sociali e politiche che fanno capo ai due schieramenti, con l'effetto di aumentare violenza e intensità del confronto. Il duro conflitto degli anni che vanno dal 1968 al 1972 segna il momento di più forte espressione di questa divisione sociale, che non trova controllo e regolazione in un sistema politico e in una classe dirigente debole e incapace di governare il processo di trasformazione (Pizzorno 1974; Crainz 2003). La scacchiera sociale, politica e culturale si presenta in forma nuova. Il soggetto sociale di gran lunga più attivo è quello dei giovani studenti delle università del nord e del centro Italia, a cui si affianca, nel 1969, una classe operaia ridisegnata dagli anni di boom economico e di razionalizzazione organizzativa, consapevole della centralità economica e produttiva che oggettivamente le assegna uno sviluppo industriale fondato sulla grande impresa tayloristica. Questa originale e tutta italiana alleanza del movimento degli studenti con la nuova classe operaia imprime una brusca accelerazione al lento e quasi dormiente processo di modernizzazione sociale e culturale, che dispiega tutta la sua potenza nella parte settentrionale del paese ma che riesce in una misura non irrilevante a penetrare anche nel Mezzogiorno d'Italia, con un processo di unificazione nei valori e nella pratica della modernità che non lascia fuori quasi alcun settore della società italiana e alcuna dimensione della vita quotidiana.

4. Disgregazione sociale e integrazioni locali

Siamo ormai dentro gli anni Settanta, quando tutto cambia, ma su due piani che ancora non si intersecano: un piano pubblico e politico, drammaticamente palese a tutti, e un piano più sotterraneo, che si muove nella sfera economica e produttiva, in una dimensione territoriale, che esprimerà però solo negli anni successivi la sua forza di cambiamento della società italiana.

Sul piano pubblico, gli anni Settanta vedono il paese scivolare lentamente verso una situazione di crisi ideologica e identitaria, malamente tenuta insieme da un incerto e rissoso regime dei partiti. Nel decennio, si assiste alla neppure troppo lenta dissoluzione dei tradizionali partiti di massa, duramente assediati da movimenti di contestazione (che esprimono la loro massima potenza nel 1977) e da un attacco terroristico interno senza paragoni in Europa. Quella divisione sociale, politica e ideologica che si era espressa con forza nella seconda fase si incrina e confonde via via i suoi confini, per la convergente pressione

di processi interni e internazionali. Da una parte, gli anni Settanta sono gli anni del declino e della frammentazione industriale (specialmente della media e grande impresa), processo che mina alla base la forza tradizionale delle appartenenze sociali, politiche e sindacali; dall'altra, si assiste a un rapido e progressivo indebolimento del sistema mondiale bipolare (che negli anni Ottanta vedrà il crollo definitivo dell'impero sovietico), con effetti diffusi, come dicevo, di messa in libertà di uomini, gruppi e organizzazioni. Infine, rimane intatta, e forse si aggrava, la divisione tra Nord e Sud. Per una ragione fondamentale, e cioè il modo in cui viene procedendo il processo di integrazione europea, che privilegia a livello comunitario gli interessi dell'industria rispetto all'agricoltura, con la conseguenza che il Nord industrializzato e sviluppato paga i vantaggi dell'integrazione nel mercato europeo con il sacrificio di un Sud ancora fondamentalmente agricolo e arretrato.

Accanto a queste trasformazioni della sfera pubblica e politica, gli anni Settanta sono percorsi sotterraneamente da un altro processo, che produce profondi cambiamenti nella struttura economica e produttiva, avvertiti solo da alcuni attenti e isolati osservatori⁸, e che si incontra con una *riscoperta del territorio*, delle sue diverse identità, delle sue vocazioni e delle sue aspirazioni. Da una parte, le vicende politiche cui ho accennato – riassumibili nella disgregazione delle grandi potenze internazionali e interne – fanno riemergere alla coscienza e alla sensibilità di molti quelle differenze territoriali, culturali e di tradizioni locali, di linguaggio e codici etici quasi incomprensibili gli uni agli altri, che dall'Unità d'Italia erano rimasti repressi o confinati, per l'azione di classi dirigenti tese a favorire il consolidarsi dei valori unitari di patria e di Stato nazionale. Dall'altra, si fanno chiari i lineamenti di un cambiamento nella struttura economica e sociale che in realtà aveva già una lunga storia, almeno dal secondo dopoguerra, ma che solo allora viene avvertito dalla gente e dalle classi dirigenti in tutta la sua importanza. Sfruttando risorse antiche e nuove convenienze politiche, territori, borghi e città di vecchia tradizione contadina e artigiana avevano trovato una propria strada allo sviluppo industriale, muovendosi nella logica del *selfhelp*, al riparo dalle contraddizioni che si accompagnano allo sviluppo di grande impresa, fedeli alle proprie appartenenze partitiche e da queste socialmente e politicamente protette. Questi cambiamenti, che sono insieme economici e politici, interessano però quasi esclusivamente il settentrione e alcune aree del

⁸ Primo fra tutti, naturalmente, Giacomo Becattini. Ma, a seguire, tutti coloro che hanno dato vita e continuità a esperienze come la cosiddetta "libera scuola" di Artimino (<http://www.incontridiartimino.it/>).

centro del paese, zone dove tornava a farsi sentire – cessata la pressione globalista – la forza identitaria delle società locali: un’identità riemersa sulle rovine e sui fallimenti delle grandi organizzazioni economiche e politiche (dalla grande impresa alla Democrazia Cristiana) ma resa forte e sicura di sé dal successo industriale dei propri territori, che aveva cambiato la vita spesso poverissima della gente (come era il caso del Nord-Est) in una di prosperità e di ricchezza diffusa.

Qualcuno, allora, teorizza l’emergere di una Terza Italia, che avrebbe introdotto una nuova divisione sociale del paese, certo meno drammatica di quella storica tra Nord e Sud, ma comunque di grande rilievo⁹. A mio parere, quell’analisi sopravvalutava troppo il dato economico e produttivo e sottovalutava il dato politico e culturale. Se è vero che sia le regioni bianche del Nord-Est che quelle rosse del Centro (la Terza Italia) avevano conosciuto processi analoghi di sviluppo industriale localizzato e analoghi successi, purtuttavia le due aree vedevano la presenza egemone di culture e organizzazioni politiche e sindacali diverse, e soprattutto sperimentano negli anni Ottanta e Novanta destini diversi. La DC, travolta da Tangentopoli, finisce per scomparire dalla scena politica, anche per via dell’ormai avanzato processo di secolarizzazione che indebolisce la tradizionale influenza della Chiesa sulla vita politica, facendole mancare uno dei suoi più decisivi supporti organizzativi e ideologici; mentre il PCI, pur tra mille travagli e molte trasformazioni, mantiene nelle aree rosse presenza e legittimità.

Gli anni Ottanta sono dunque il decennio del ritorno al localismo, della rivendicazione delle identità locali, dell’abbandono delle grandi città, della riscoperta del privato e della famiglia. Dei grandi processi globali si avverte soprattutto – nell’ultimo decennio – l’elemento di disordine culturale e di insicurezza sociale, cresce e si generalizza il bisogno di sicurezza e di coesione sociale, che si ricercano nei luoghi ‘familiari’ delle micro-società, nella distintività culturale locale, o magari nella creazione di comunità immaginate (Harvey 1993: 27; Anderson 1996). Più avanza lo stato di disgregazione sociale del paese, più dunque si fa forte il bisogno di appartenenza sociale, che si realizza tipicamente nelle società a piccola scala entrando in oggettivo conflitto con i processi di integrazione a scala sopra-locale e con ogni tentativo di imporre dall’alto pratiche centralistiche di controllo sociale. Viene in luce con chiarezza quella che altrove ho chiamato l’inevitabilità del locale (Giovannini 2001). I grandi processi sociali sono costretti a fare i conti con i luoghi, le identità e

⁹ Il riferimento è al gruppo di sociologi ed economisti che – a partire dalle ricerche e dalle intuizioni di Giacomo Becattini – documentano in vario modo le caratteristiche di questa nuova realtà territoriale: da Massimo Paci ad Arnaldo Bagnasco a Giorgio Fuà.

le società locali, classi e aggregazioni sociali sembrano indietreggiare di fronte al fiorire di identità locali: o meglio, si fa più chiaro il legame profondo tra identità sociali e identità locali. In ogni luogo, il rapporto tra struttura sociale e appartenenze locali si definisce di volta in volta, processualmente, dando ora centralità ad alcuni gruppi sociali, ora ad altri; l'attaccamento al luogo e alle sue identità è ora più forte in un gruppo, ora in un altro; infine, il declino di una classe sociale può significare il declino di un'identità locale, ma anche la ragione del suo successo.

Sul piano politico, emerge con forza una tendenza alla localizzazione della politica. La crisi delle appartenenze globali, ideologiche, religiose, esplicita e rende più stringente l'importanza e il peso delle appartenenze locali nella formazione, selezione, cooptazione delle classi dirigenti locali, favorendo fortemente quei leaders che possono disporre dell'*'home advantage'*. I vecchi partiti politici e i movimenti sociali tradizionali perdono rapidamente terreno a favore di gruppi politici localistici, o comunque sono costretti a rivedere le proprie strategie politiche in senso localistico.

Se è vero che il localismo può significare maggiore iniziativa e partecipazione dal basso, è anche vero che esso può funzionare da sedativo politico e culturale: perché si sottacciano le differenze, si restringono gli orizzonti, si localizzano i problemi. Il localismo rende ovviamente più semplice ogni azione di regolazione sociale a livello locale, ma altrettanto ovviamente diminuisce la capacità di regolazione sociale complessiva. La razionalità che esprime non può che essere una razionalità locale, che qualche volta pare portare sulla strada dell'irrazionalità globale. La ricca differenza che il localismo esprime e rivendica può frammentarsi in una diversità povera e ottusa, che ne spegne l'influenza o la limita a un mondo chiuso, che riproduce ossessivamente se stesso, senza reale capacità riproduttiva o innovativa.

5. Conclusioni

Ciò che segue è storia recente. Le istanze localiste finiscono per tradursi in proposta federalista¹⁰ e per imporre la propria presenza politica – per le ragioni dette – quasi esclusivamente nel nord Italia, dove crescono e si rafforzano, nei due decenni di fine Novecento, movimenti e partiti di ispirazione autonomista, federalista appunto e persino separatista, interpretati con successo dalle Leghe Lombarde e Venete, poi confluite nella Lega Nord.

¹⁰ Rimando, su questo, al saggio di Mario Caciagli *Dal localismo al federalismo?*, in questo stesso volume.

Sul futuro azzarderei però un'ipotesi e una previsione. L'idea federalista emerge con forza, e con qualche successo, negli ultimi decenni, per le ragioni dette e nei limiti sociali e territoriali indicati; ma si afferma per la ragione che già Cattaneo segnalava nel 1844 (144): «Idee nuove [come il federalismo] si impongono quando la “potenza” passa a quella parte i cui interessi consonano a quella nuova». A mio parere, ciò significa che il federalismo ha potuto imporsi sulla scena pubblica come idea e proposta politica dotata di senso quando la potenza delle grandi organizzazioni, interne e internazionali, è venuta meno, consentendo alla *nuova* potenza dei territori di emergere alla coscienza privata e pubblica. L'orgogliosa consapevolezza dei propri successi economici e sociali, che è un dato comune alle aree della Terza Italia, si è però tradotta nell'orgogliosa rivendicazione della propria autonomia e della propria diversità solo nel settentrione, perché solo lì il declino di presenza e influenza delle grandi organizzazioni ha interessato *tutte* le dimensioni della vita pubblica e privata, e non solo la sua dimensione economica (come è avvenuto invece nel centro Italia).

Perché poi il successo del federalismo si sia alla fine rivelato sostanzialmente modesto (e forse inesistente, se non sul piano elettorale; ma questa è una mia opinione), credo dipenda da due fattori. Il primo rimanda a una costante di tutta la storia dell'Italia postunitaria, e cioè il pesante immobilismo politico e sociale che ha caratterizzato e caratterizza le nostre classi dirigenti, che hanno sempre reagito a forze e proposte nuove con la collaudata tattica del rinvio e della chiusura burocratica e politica: un non fare sperimentato più volte con successo. Il secondo fattore rimanda a quella citazione di Cattaneo di poco sopra. I movimenti e i partiti federalisti hanno a mio parere perso l'occasione che si era loro presentata tra gli anni Ottanta e Novanta, quando il localismo stava esprimendo in Italia, e specialmente nelle sue aree settentrionali, tutta la sua forza economica, produttiva e identitaria, e quando tutto il mondo reagiva al processo di globalizzazione sui fronti più disparati, dalla politica alle relazioni internazionali, dall'arte all'architettura, dalla filosofia alle scienze sociali, inaugurando quella fase che alcuni hanno chiamato della postmodernità. Credo che oggi, con il ritorno in grande stile delle forze della globalizzazione, dalla finanza mondiale alle grandi multinazionali, e insieme con il declino di centralità economica e produttiva delle aree a industria localizzata, le ragioni materiali e immateriali della 'potenza' del federalismo stiano venendo meno, e che la società federale sia un sogno destinato a rimanere irrealizzato. Mentre, purtroppo, si aggravano le vecchie e storiche divisioni *territoriali* tra Nord e Sud, e nuove divisioni *sociali* si affacciano prepotentemente all'orizzonte, prima fra tutte, quella tra ricchi e poveri.

Bibliografia

- AA.VV., 2006, *I due bienni rossi del Novecento: 1919-20 e 1968-69. Studi e interpretazioni a confronto*, Ediesse, Roma.
- Anderson B., 1996, *Comunità immaginate*, Manifesto Libri, Roma.
- Bagnasco A., 1977, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Becattini G., 1975, *Lo sviluppo economico della Toscana, con particolare riguardo all'industrializzazione leggera*, Guaraldi, Firenze.
- Castronovo V., 1976, *L'Italia contemporanea, 1945-1975*, Einaudi, Torino.
- Cattaneo C., 1844, *Opere scelte*, vol. II, Einaudi, Torino 1972.
- Cavalli L., 1976, *L'Italia promessa. Riflessioni sulla crisi nazionale*, Il Mulino, Bologna.
- Crainz G., 2003, *Il paese mancato. L'Italia contemporanea: dal miracolo economico agli anni ottanta*, Donzelli, Roma.
- Ginsborg P., 1989, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Einaudi, Torino.
- 2006, *I due bienni rossi: 1919-20 e 1968-69. Comparazione storica e significato politico*, in AA.VV. 2006.
- Giovannini P., 2001, *Società locali in trasformazione*, in «Sviluppo locale», 17.
- 2006, *I bienni rossi del Novecento: una lettura sociologica*, in AA.VV. 2006.
- 2008, *La società divisa*, in G. Bettin Lattes e P. Turi (a cura di), *La sociologia di Luciano Cavalli*, Firenze University Press, Firenze.
- Harvey D., 1993, *La crisi della modernità. Alle origini dei mutamenti culturali*, Il Saggiatore, Roma.
- Hildebrand G.H., 1965, *Growth and Structure in the Economy of Modern Italy*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Pizzorno A. (a cura di), 1974, *Lotte operaie e sindacato in Italia: 1968-1972*, Il Mulino, Bologna.
- Revelli M., 1995, *Movimenti sociali e spazio politico*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, Einaudi, Torino.
- Salvati M., 1984, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Garzanti, Milano.
- 2000, *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Laterza, Bari.

PROFILI DELLA FINANZA REGIONALE SUSCETTIBILI, CON LA RIFORMA, DI UN REALE CAMBIAMENTO

Enrico Buglione

La relazione si concentra sul sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario e, in particolare, sull'autonomia finanziaria di questo livello di governo e sul connesso sistema dei controlli posti in essere dal governo centrale. L'obiettivo è quello di mettere in evidenza le innovazioni più importanti che, in materia, a mio avviso potrebbero scaturire dalla riforma delineata nella legge 42/2009 e definita più in dettaglio con il D. Lgs. 68/2011, nonché gli effetti che su tali innovazioni potrebbe produrre l'attuale crisi economica e finanziaria.

Per spiegare il possibile impatto della riforma, un breve quadro storico è indispensabile.

Dal 1970, anno dell'effettiva istituzione delle regioni ordinarie, a oggi, l'autonomia finanziaria delle regioni ha subito profonde trasformazioni, accompagnate da cambiamenti così evidenti sul versante della strategia dei controlli del governo centrale sulla gestione delle loro politiche di bilancio, da permettere di distinguere nettamente due fasi: quella della 'catena' e quella del 'braccialetto elettronico'.

La fase della 'catena' è durata dal 1970 fino ai primi anni Novanta. L'autonomia finanziaria delle regioni era gravata da una serie di vincoli molto invasivi, scarsamente efficaci per quanto riguarda il rispetto degli equilibri di bilancio, ma anche molto appariscenti – di qui il riferimento alla 'catena' – potendo essere facilmente colti attraverso la semplice lettura dei loro bilanci.

In questo periodo le regioni ordinarie avevano già un ruolo importante nell'economia e nella pubblica amministrazione: le loro spese rappresentavano l'8% del Pil e gestivano circa il 23% del totale della spesa pubblica consolidata. Ciò nonostante esse non avevano:

- alcuna autonomia tributaria (il gettito dei tributi propri era pari a circa il 2% delle loro entrate);
- e neppure alcuna autonomia di spesa. I loro interventi in tutte le materie di competenza erano finanziati con trasferimenti vincolati assegnati dallo Stato e il cui importo veniva deciso annualmente in

base alle esigenze di spesa del governo centrale. Ciò valeva anche per una delle materie già allora più importanti, cioè l'assistenza ospedaliera prima e, poi, a partire dal 1978, tutta l'assistenza sanitaria.

La totale dipendenza dai trasferimenti, oltre a indebolire l'*accountability* delle regioni, finiva per rendere lo Stato l'unico responsabile della copertura dei loro disavanzi, non avendo le regioni il potere di aumentare il prelievo tributario sui propri cittadini. Disavanzi, tra l'altro, facilitati dalla scarsa trasparenza dei bilanci regionali, per la redazione dei quali il governo aveva lasciato ampi margini di discrezionalità, probabilmente non ritenendoli documenti di programmazione di particolare importanza.

Nel corso degli anni Novanta, per risolvere questi problemi e per favorire il risanamento della finanza pubblica in vista dell'ingresso dell'Italia nell'Area Euro, attraverso una serie di provvedimenti legislativi il sistema di finanziamento delle regioni ha subito una profonda riforma. Tale riforma ha coinvolto anche le modalità attraverso le quali il governo centrale ha continuato a esercitare, tra l'altro in modo più efficace, la propria influenza sulle politiche di bilancio regionali. I vincoli, da questo momento in poi, solo in parte sono rintracciabili nei bilanci delle regioni, essendo, per così dire, soprattutto nascosti nella legislazione di settore e nelle manovre con le quali, ogni anno, si interviene in tutti i comparti della pubblica amministrazione al fine di garantire il rispetto del Patto europeo di stabilità e crescita.

Dalla fase della catena si è quindi passati a quella del braccialetto elettronico, cioè a un approccio forse più efficace del precedente ma di sicuro più discreto e che presuppone un atteggiamento collaborativo da parte del controllato. Tale approccio, del resto, appare coerente con quanto previsto nel Titolo V della Costituzione, come modificato nel 2001, ed è riproposto nella recente riforma del sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali, di cui alla legge delega n. 42/2009.

Nella relazione ci si concentra direttamente sulle principali caratteristiche della finanza regionale nella fase del braccialetto elettronico, in quanto è su queste che la riforma del 2009 è destinata a impattare. In particolare, si esaminano tre aspetti di particolare importanza: l'autonomia tributaria; l'autonomia di spesa; le strategie per garantire la coerenza tra risorse messe a disposizione delle regioni e costi delle loro funzioni. Si mettono poi in luce alcuni elementi che potrebbero favorire la nascita di 'sistemi regionali delle autonomie' e, quindi, l'efficienza della spesa decentrata. Infine, si tenta una sintesi delle ombre e delle luci del nuovo modello di finanziamento delle regioni e, per queste ultime, si cerca di valutare quali potranno resistere all'impatto della crisi economica e finanziaria.

1. *Autonomia tributaria*

Attualmente – e quindi prima dell’attuazione della legge 42 – i tributi propri, per effetto delle riforme adottate nel corso degli anni Novanta, hanno una importanza significativa nei bilanci delle regioni. Il loro gettito – derivante per il 74% dall’Irap, per il 15% dall’addizionale Irpef e per il 9% dalla tassa automobilistica, assicura infatti il 45% del totale delle entrate correnti.

Questo è quanto risulta dai bilanci. Se però si considera anche il dato normativo, ci si accorge che, in realtà, l’autonomia tributaria delle regioni è fortemente condizionata. Infatti:

- tutti gli attuali tributi propri sono istituiti, e in parte disciplinati, dalla normativa statale. Le regioni, con propria legge, possono modificare alcuni aspetti del tributo ma non possono non applicarlo¹;
- per l’addizionale Irpef e per l’Irap le aliquote di base previste dallo Stato possono essere aumentate entro un tetto massimo. Per l’addizionale Irpef possono essere anche ridotte fino a un tetto minimo e il *range* di manovrabilità è simmetrico (+/-1% dell’aliquota di base)². Il governo centrale, per tutti gli attuali tributi propri delle regioni, può sempre intervenire con propria legge per sopprimere il tributo o per modificarne la disciplina generale. Per esempio, per l’Irap, è stata ridotta l’aliquota base (dal 4,25% al 3,90%) ed è stata a più riprese modificata la base imponibile (se da tali interventi derivano variazioni di gettito, vengono poste in essere apposite compensazioni);
- il governo centrale può obbligare le regioni con rilevati deficit nel settore sanitario ad applicare l’addizionale Irpef e l’Irap con le aliquote massime previste. Quando il risanamento del deficit lo richieda, il governo può intervenire direttamente, introducendo aliquote straordinarie superiori alle massime³;
- infine, già da diversi anni il governo con le leggi annuali per il contenimento della spesa pubblica, al fine di impedire incrementi della pressione tributaria nazionale, ha bloccato, per le regioni, la possibi-

¹ L’unica eccezione è costituita da uno dei tributi minori, l’addizionale regionale sul consumo di benzina, prevista dalla normativa statale ma applicabile a discrezione delle regioni (attualmente è in vigore solo in 7 regioni, in tutti casi con un’aliquota prossima a quella massima consentita, cioè 2,6 centesimi di euro per litro).

² Particolare è il caso della RTV: le regioni possono modificare l’aliquota base del 10% all’anno, senza tetti finali.

³ Finora tale potere del governo è stato applicato nei confronti di una regione del centro (il Lazio) e di tre regioni del Sud (Campania, Calabria e Molise), maggiorando dal 2010 le aliquote massime dell’addizionale Irpef e dell’Irap: la prima è stata portata all’1,7%; la seconda è stata incrementata dello 0,15%.

lità di aumentare le aliquote dell'addizionale Irpef e dell'Irap, salvo che in quelle con rilevanti deficit sanitari.

Si può quindi affermare che, per le regioni ordinarie, da una situazione di evidente mancanza di autonomia impositiva durata fino ai primi anni Novanta (fase della catena) si è passati a una nella quale tale autonomia formalmente esiste, ma è sottoposta a una serie di vincoli contenuti nelle leggi che disciplinano i singoli tributi o in altri provvedimenti, come le leggi finanziarie prima e, ora, i decreti legge per il risanamento della finanza pubblica e le leggi di stabilità (fase del braccialetto elettronico).

Con la riforma, la situazione non cambia molto. In primo luogo, la struttura delle imposte regionali resta la stessa e l'Irap e l'addizionale Irpef saranno sempre quelle che forniranno la maggior parte del gettito. In secondo luogo, la manovrabilità delle due imposte principali viene effettivamente ampliata, ma in modo asimmetrico. Per gli aumenti dell'aliquota di base sono previsti specifici tetti: per l'Irap +1%, come attualmente; per l'addizionale Irpef fino al +2,1% ma maggiorazioni pari o superiori all'1,1% potranno essere applicate solo in presenza di certe condizioni⁴. Per le diminuzioni, invece, limiti quantificati non sono previsti: per l'Irap le regioni potranno ridurre l'aliquota di base fino ad azzerare il prelievo; per l'addizionale Irpef, l'aliquota di base potrà essere ridotta fino a ottenere solo il gettito corrispondente all'ammontare dei trasferimenti che, attualmente, ciascuna regione eroga ai propri comuni.

L'ampia riducibilità del prelievo Irap e addizionale Irpef, pur essendo stata una delle innovazioni più pubblicizzate, di fatto sarà molto difficile da mettere in pratica. Infatti le aliquote standard di queste due imposte verranno definite dal governo in modo che il gettito da esse ottenibile – sommato al gettito della nuova compartecipazione Iva prevista dalla riforma e alle assegnazioni del fondo perequativo – corrisponda esattamente al fabbisogno valutato come sufficiente a garantire, in tutto il territorio e in ogni regione, i livelli standard di prestazione previsti in materia sanitaria e in alcuni altri settori considerati prioritari (assistenza sociale, istruzione, trasporto pubblico locale per la parte investimenti).

È invece molto più probabile un incremento generalizzato – e, quindi, di fatto obbligato – delle due imposte, nei margini e alle condizioni consentiti dal decreto, al solo scopo di mantenere a livelli accettabili servizi essenziali come il trasporto pubblico locale, l'assistenza sociale e la stessa sanità, in modo da contrastare la riduzione delle risorse disponibili causata dai tagli decisi dal governo con le ultime manovre.

⁴ In particolare, l'aliquota dell'Irap non dovrà essere stata ridotta ad di sotto del valore standard.

2. *Autonomia di spesa*

Se si mettono a confronto i bilanci delle regioni per il 1990, con quelli, per esempio, del 2005, si osserva un radicale cambiamento: nei primi l'80% delle risorse deriva da trasferimenti vincolati, nei secondi l'80% delle risorse deriva da entrate libere, cioè da tributi e da assegnazioni del fondo perequativo. Ciò si deve alle riforme attuate nel corso degli anni Novanta e culminate con il D. Lgs. 56/2000, per effetto delle quali gran parte dei trasferimenti vincolati – e in primo luogo quelli destinati al finanziamento della sanità – sono stati sostituiti, appunto, con entrate a destinazione generica.

Il dato di bilancio, però, relativo alla situazione attuale è uno specchio fedele autonomia di spesa delle regioni? In realtà no. Bisogna infatti ricordare che, contemporaneamente alla liberalizzazione delle entrate sopra descritta, il governo centrale ha adottato nuove strategie attraverso le quali influire in modo più discreto ma non meno efficace sull'esercizio delle funzioni conferite alle regioni e, più in generale, sulla gestione del loro bilancio, al fine di garantire il raggiungimento di alcune esigenze prioritarie.

Tra queste se ne devono richiamare due:

- quella di rendere la gestione della finanza regionale (e locale) coerente con le politiche di finanza pubblica decise a livello nazionale;
- quella di assicurare su tutto il territorio livelli essenziali di prestazioni (LEP) per alcune delle funzioni decentrate.

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) è stato introdotto per la prima volta in Italia nel 1998 affinché le regioni e gli enti locali contribuissero al rispetto degli impegni presi dall'Italia nell'ambito del Patto Europeo di Stabilità e Crescita (PSC). Con esso alle regioni (come, del resto, agli enti locali) è stato 'imposto' non solo il rispetto di determinati saldi di bilancio ma anche e soprattutto vincoli precisi sulla gestione di determinati tipi di spesa. Per le regioni, inoltre, è operante un patto di stabilità specifico per la sanità, attraverso il quale, soprattutto a partire dal 2005, sono state concordate con le regioni una serie di strategie volte a responsabilizzare quelle che incorrano in disavanzi: un aiuto finanziario dello Stato, che comunque dovrà essere restituito, può essere ottenuto solo in presenza di un piano di risanamento della gestione (riduzione del personale, riduzione dei posti letto, miglioramento dei controlli) e solo se questo piano viene approvato dal governo, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni; la regione in deficit è costretta ad applicare i tributi propri con le aliquote massime e, nei casi più gravi, il governo può anche introdurre aliquote straordinarie; in caso di mancato rag-

giungimento degli obiettivi, la gestione della sanità nella regione inadempiente può essere affidata a un commissario nominato dal governo.

Altrettanto invasivi sono i vincoli connessi alla garanzia dei Lea. Ogni anno, tenendo conto in primo luogo delle esigenze di risanamento della finanza pubblica, viene stabilito: il fabbisogno finanziario sufficiente a garantirli; la quota del fabbisogno che deve essere coperta dalle regioni con il gettito standard dei due principali tributi propri (l'addizionale Irpef e l'Irap); infine, l'entità del fondo perequativo necessario a coprire la quota residua del fabbisogno. In queste condizioni, la maggior parte delle entrate tributarie e del fondo perequativo è, di fatto, da considerare vincolata, anche se classificata nei bilanci come entrata generica.

La riforma conferma e rafforza l'approccio sopra descritto. Da un lato, è prevista la soppressione dei trasferimenti vincolati ancora esistenti e la loro sostituzione con entrate formalmente libere da vincoli di destinazione. I trasferimenti da sopprimere sono tutti quelli di settore – correnti e in conto capitale – attualmente assegnati in modo continuativo alla generalità delle regioni. Le entrate sostitutive deriveranno da entrate libere costituite da imposte e dal fondo perequativo, mantenuto dalla riforma, anche se con importanti modifiche. In base ai dati di bilancio, quindi, si manifesterà un ulteriore incremento dell'autonomia di spesa. Dall'altro, però, verranno rafforzati gli strumenti – alternativi rispetto ai trasferimenti vincolati – per il controllo sulla gestione delle spese.

Per capire questo aspetto bisogna ricordare che la riforma divide le spese delle regioni in due grandi categorie: le spese fondamentali e le altre spese. Delle spese fondamentali – che attualmente assorbono circa il 70% del bilancio delle regioni – fanno parte la sanità, nonché l'assistenza sociale, l'istruzione e il trasporto pubblico locale per la parte investimenti. Per tutte queste funzioni – e non solo per la sanità, come avviene attualmente – verranno definiti dei livelli essenziali di prestazioni (LEP) e la spesa che il paese può sostenere per garantirli, date le esigenze di risanamento della finanza pubblica. Il fabbisogno nazionale così determinato verrà poi ripartito tra le singole regioni prendendo a riferimento la spesa per abitante di tre regioni con i conti in ordine e capaci di assicurare i Lea in condizioni di efficienza e appropriatezza. Sempre per le funzioni fondamentali – e solo per queste – lo Stato si impegna infine ad assicurare a ogni regione la copertura della differenza tra il fabbisogno regionale stimato e il gettito standard di alcune entrate tributarie delle regioni 'dedicate' al loro finanziamento, allo scopo creando una apposita sezione del nuovo fondo perequativo previsto dalla riforma.

Per le altre materie opererà, invece, una seconda sezione del fondo perequativo. Tale sezione sarà dimensionata in modo da assicurare all'insieme delle regioni – anche in questo caso integrando il gettito standard dell'addizionale Irpef e di alcuni altri tributi regionali – risor-

se pari agli attuali trasferimenti dello Stato per queste materie, trasferimenti che, prima dell'entrata in vigore della riforma, stanno tuttavia subendo pesantissimi tagli in seguito alle recenti manovre decise dal Governo Berlusconi (a partire da quella del luglio 2010). La sezione del Fondo per le altre spese – relative a settori di grande rilievo come l'amministrazione generale, la tutela del territorio e dell'ambiente, la formazione, il trasporto locale per la parte corrente – ha un obiettivo limitato: la riduzione parziale delle differenze tra regioni, rispetto alla media nazionale, in termini di gettito procapite standard dell'addizionale regionale Irpef. Per le particolarità del sistema di perequazione – e non per la loro importanza oggettiva – esse possono quindi essere definite 'funzioni cenerentola'.

Per quanto riguarda l'autonomia di spesa, ciò significa:

- l'estensione dell'obbligo di garantire livelli essenziali di prestazioni a un ventaglio di funzioni più ampio dell'attuale;
- l'obbligo, a carico di ogni regione, di destinare gran parte delle entrate libere al finanziamento delle funzioni fondamentali;
- una maggiore discrezionalità nell'allocazione delle risorse nell'ambito delle 'altre materie', per il passaggio dal finanziamento con fondi settoriali a uno basato su entrate libere e perché in questo ambito le regioni non sono tenute, almeno finora, a garantire livelli standard o minimi di prestazioni. Il problema, in realtà, è che le regioni avranno meno risorse da allocare su queste materie, sia in generale a causa dei tagli già decisi sui fondi da sopprimere sia, in particolare, per le regioni del Mezzogiorno, dato che le differenze tra regioni in termini di capacità fiscale verranno ridotte solo in parte e dato che, nel nuovo modello, si perde qualsiasi riferimento al fabbisogno oggettivo di spesa.

Se a ciò si aggiunge che vengono confermati e rafforzati i vincoli derivanti dal Patto di Stabilità Interno e i relativi meccanismi premiali e sanzionatori – in particolare con il Dd. Lgs. 149/2001 – si può concludere che, in prospettiva, le possibilità del governo centrale di influire sulla gestione delle principali funzioni di competenza della regioni e sulla gestione complessiva del loro bilancio con la riforma non si attenuano ma, anzi, trovano nuovo slancio.

3. Strategie per garantire la coerenza tra risorse e costo delle funzioni delle regioni

Nel lungo periodo della 'catena', cioè dal 1970 ai primi anni Novanta, l'arbitro assoluto della coerenza tra costo delle funzioni regionali e risorse necessarie a gestirle è stato il governo centrale. L'unica eccezione

a questa regola si manifestava nel campo sanitario. Anche gli interventi in materia, in questo periodo, erano finanziati con un fondo settoriale, ma l'importo iniziale assegnato alle singole regioni veniva sistematicamente modificato a consuntivo, essendo allora molto diffusa la pratica del ripiano a piè di lista. Si trattava, quindi, di un fondo 'aperto', che finiva per adeguarsi alle spese effettive delle singole regioni, ma al di fuori di qualsiasi schema razionale di riparto delle risorse.

Con le riforme del sistema di finanziamento delle regioni attuate a partire dagli anni Novanta, anche per il profilo in esame si sono verificati cambiamenti significativi: in particolare si è manifestata, e si è consolidata nel tempo, la tendenza a far partecipare le regioni alla definizione della congruità delle risorse rispetto alle funzioni da esercitare.

Un caso emblematico a questo riguardo è quello della sanità. Proprio l'esigenza di contenere i deficit è stata la molla che ha favorito la partecipazione delle regioni alla definizione dell'ammontare di risorse necessarie a garantire le prestazioni previste dalla legislazione nazionale. Uno dei motivi per cui essi si formavano era infatti che tale ammontare, in quanto deciso unilateralmente dal governo, non veniva considerato dalle regioni un vincolo reale entro il quale contenere le spese effettive.

A partire dal 2002 è così diventato prassi che, partendo da una proposta avanzata dal governo, l'ammontare del fabbisogno necessario a garantire le prestazioni – nonché il suo riparto sul territorio – venisse deciso tramite accordi in sede di Conferenza Stato-regioni. Inoltre, queste ultime sono state chiamate a condividere le strategie per il ripiano dei deficit in quelle in cui il fenomeno ha continuato a manifestarsi in modo rilevante, nonché i sistemi di monitoraggio delle spese e dell'efficacia delle prestazioni (versante sul quale si stanno pure facendo progressi significativi). Ed è anche interessante che, su sollecitazione del governo, le regioni più virtuose siano state chiamate ad affiancare nella veste di consulenti quelle in cui la gestione della spesa sanitaria presenta particolari problemi.

La strategia della partecipazione stenta invece ad affermarsi per la definizione della congruità delle risorse nelle altre materie di competenza regionale e, più in generale, per la suddivisione tra livelli di governo degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica. I disegni di legge in materia sono sottoposti all'esame della Conferenza, ma il tempo per esprimere un parere è estremamente contenuto e, comunque, i pareri espressi sono stati in diversi casi ignorati dal governo. Quanto è avvenuto in occasione della manovra 2011-2013 è estremamente indicativo al riguardo.

Lo stesso decreto 68, tuttavia, dovrebbe contribuire a risolvere in modo stabile i problemi relativi alla partecipazione delle regioni alle decisioni di finanza pubblica che le riguardano. Significativa al riguardo è la prevista istituzione della Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composta da rappresentanti delle amministrazioni centra-

li, regionali e locali (artt. 33-37). Tra le numerose funzioni attribuite alla Commissione, sono qui di particolare interesse le seguenti: la distribuzione tra livelli di governo degli obiettivi di finanza pubblica, il monitoraggio permanente della funzionalità del nuovo modello di finanziamento, la verifica della congruità delle risorse rispetto alle funzioni attribuite, la vigilanza sull'applicazione dei meccanismi premiali e sanzionatori, connessi agli esiti dei controlli sul rispetto del Patto di Stabilità Interno.

4. Verso la creazione di sistemi regionali delle autonomie

Ma la riforma tende anche a riconoscere un ruolo importante alle regioni nell'ambito del territorio da ciascuna amministrato, rafforzando i legami finanziari tra queste e gli enti locali. Ciò potrebbe favorire la nascita di sistemi regionali delle autonomie che, almeno in teoria, potrebbero contribuire efficacemente a migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica.

Due aspetti sembrano qui di particolare rilevanza: la fiscalizzazione obbligatoria degli attuali trasferimenti delle regioni a comuni e province; l'attribuzione alle regioni di specifiche competenze in materia di finanza locale.

La fiscalizzazione obbligatoria dei trasferimenti generali e permanenti attualmente assegnati dalle regioni agli enti locali (prevista agli artt. 12 e 19 del D. Lgs. 68/2001) dovrà essere realizzata dal 2013 istituendo partecipazioni degli enti locali al gettito delle imposte regionali. Questa operazione ha indubbiamente due obiettivi meritori:

- rafforzare l'autonomia di spesa degli enti locali visto che, con la fiscalizzazione, gli attuali trasferimenti vincolati si trasformerebbero in entrate libere;
- legare maggiormente le entrate degli enti locali alle risorse prodotte nel territorio amministrato.

D'altra parte le regioni da un lato perderanno il potere di influire direttamente sull'esercizio delle funzioni da esse trasferite agli enti locali, cadendo il vincolo sulle risorse assegnate; dall'altro perderanno anche la possibilità di influire sulla distribuzione territoriale dei propri trasferimenti, diventando così più difficile farla coincidere con quella dei fabbisogni oggettivi di spesa.

Proprio questa situazione potrebbe, tuttavia, spingere le regioni a utilizzare strumenti diversi dal vincolo sulle risorse trasferite e probabilmente più efficaci per migliorare l'efficienza e l'efficacia della gestione delle funzioni conferite in ambito regionale. Ci si riferisce

soprattutto al potere legislativo e regolamentare, nonché a quelli, non meno importanti, di programmazione e di coordinamento.

Affinché le potenzialità dell'ente regione di promuovere l'efficienza della spesa pubblica nell'ambito del proprio territorio – a prescindere dal livello di governo sub-centrale competente a erogarla – possano esprimersi in modo compiuto, è necessario ammettere un potere di coordinamento delle regioni in materia di finanza locale. Anche da questo punto di vista, l'attuazione delle legge 42/2009 può dare un utile contributo.

A differenza di quanto avviene da tempo nelle regioni a statuto speciale del Nord, per le regioni a statuto ordinario questo è stato, fino a tempi recenti, un campo proibito, riservato esclusivamente all'amministrazione centrale; le cose tuttavia stanno cambiando. Con il D.L. 112/08 (L. 133/08), con il D.L. 5/09 (L. 33/09) e con la L. 220/2010 (art. 1, c. 141 e 142) sono stati riconosciuti alle regioni poteri di intervento sui vincoli previsti dal Patto di Stabilità Interno per comuni e province, poteri che alcune regioni hanno iniziato a utilizzare, consentendo un migliore sfruttamento delle disponibilità finanziarie presenti nel territorio (comprese quelle della stessa regione), soprattutto per la realizzazione di investimenti. Proseguendo su questa strada il D. Lgs. 68/2011 attribuisce alle regioni ulteriori competenze in materia di finanza locale, oltre a confermare quelli inerenti la regionalizzazione del PSI.

Ci si riferisce, in particolare:

- alla possibilità di istituire nuovi tributi propri degli enti locali;
- alla possibilità di intervenire sul riparto dei trasferimenti perequativi assegnati dallo Stato.

Allo scopo di garantire che da ciò possano derivare soprattutto vantaggi per gli enti locali, in tutti questi campi le regioni dovranno intervenire solo avendo preventivamente concluso specifici accordi con i comuni e le province attraverso un apposito organismo, il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), previsto nella Costituzione e già operante in diverse regioni. Il processo, inoltre, è destinato a svilupparsi ulteriormente, visti i nuovi poteri delle regioni ordinarie in materia di riordino istituzionale degli enti locali di cui alle manovre decise nell'estate 2011 (ci si riferisce, in particolare, a quelli previsti in relazione all'abolizione delle province e all'esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni).

5. Luci ed ombre del nuovo modello di finanza regionale

Dal quadro delineato fino a questo punto emerge un nuovo modello di finanziamento delle regioni con alcune (importanti) ombre, ma anche con alcune luci.

Cominciando dalle ombre, ne vanno richiamate almeno due:

- la complessità – e, quindi, la difficile gestibilità – del nuovo modello, alcuni aspetti essenziali del quale, per altro, non risultano ancora definiti;
- l'assenza di cambiamenti significativi per quanto riguarda l'autonomia finanziaria in senso stretto, cioè in termini di manovrabilità delle entrate e di discrezionalità nell'allocazione delle risorse tra le varie funzioni. Infatti nel nuovo modello viene in pieno sposata e rafforzata la strategia dei vincoli all'autonomia di entrata e di spesa nascosti nella legislazione di settore e in quella del patto di stabilità.

Per quanto riguarda le luci – e, quindi, gli aspetti problematici del modello attuale suscettibili di un reale cambiamento con la riforma – vanno almeno ricordate le seguenti:

- il riconoscimento dell'importanza della partecipazione delle regioni alla definizione delle politiche nazionali, non solo nell'ambito dell'assistenza sanitaria, testimoniato, tra l'altro, dalla prevista istituzione della Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
- la garanzia a tutte le regioni di risorse sufficienti a coprire il fabbisogno stimato per le funzioni fondamentali e l'aggancio del nuovo sistema di perequazione per queste funzioni a due parametri indubbiamente orientati a favorire l'efficienza, cioè lo sforzo fiscale standard e i costi standard;
- l'ampliamento dell'autonomia di spesa nelle altre materie, conseguente alla fiscalizzazione degli attuali trasferimenti di settore anche se, con il nuovo modello, soprattutto le regioni del Mezzogiorno avranno comunque minori risorse da destinare a questo tipo di interventi;
- l'orientamento del nuovo modello a far emergere la regione come un punto di riferimento importante per i propri enti locali, in primo luogo per le nuove competenze a esse attribuite in materia di finanza dei comuni e delle province;
- l'orientamento del nuovo modello a stimolare un federalismo competitivo per quanto riguarda la gestione. Da questo punto di vista, di particolare interesse sono: il fatto che i nuovi poteri delle regioni in materia di finanza locale sono attribuiti a tutte, ma concretamente utilizzabili solo da quelle che riusciranno a convincere i propri enti locali dell'opportunità del loro intervento; e il manifestarsi l'esistenza di margini di discrezionalità, da parte delle regioni, circa le modalità di attuazione delle misure di risanamento della finanza pubblica.

6. Il nuovo federalismo fiscale alla prova del rientro forzato dal deficit

Il nuovo modello di federalismo fiscale sembra quindi presentare diversi aspetti positivi, ma essi reggeranno alla prova della crisi economica e finanziaria? Alcuni dei più importanti, in realtà, sembrano già messi in discussione.

Ciò vale, innanzitutto, per il primo degli aspetti positivi prima richiamati, cioè la partecipazione delle regioni e degli enti locali alla definizione delle politiche nazionali di risanamento della finanza pubblica. A prescindere dalla non ancora avvenuta istituzione della Commissione mista permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui al D. Lgs. 68/2011, rileva il fatto che tutte le manovre approvate dopo l'entrata in vigore della L. 42 sono state comunque costruite in modo unilaterale dal governo centrale. Questo modo di procedere ha, di fatto, messo in crisi il secondo degli elementi positivi del nuovo modello di finanziamento delle regioni, cioè la garanzia a ogni regione delle risorse sufficienti a coprire il fabbisogno sanitario associato a una erogazione efficiente dei Lea e la promessa di premiare l'efficienza per l'aggancio del riparto del fondo perequativo al parametro dei costi standard.

Il D. Lgs. 68, definito quando, almeno al ministro delle finanze, la portata della crisi finanziaria doveva essere già nota, prevede che il fabbisogno sanitario, a livello nazionale, venga determinato in base alle esigenze di risanamento della finanza pubblica, a prescindere dai costi standard realmente associati alla garanzia dei Lea. Quindi, anche se i costi standard venissero effettivamente utilizzati per il riparto del fabbisogno tra le regioni, è quest'ultimo che risulterà inferiore a quanto previsto nell'ultimo patto per la sanità e tutte le regioni, non solo quelle inefficienti, si troveranno nella impossibilità di garantire i Lea con le risorse standard assicurate dal nuovo modello di finanziamento. Questo metodo di definizione del fabbisogno sanitario, tradizionalmente definito *top-down*, è del resto quello più sicuro per contenere le spese dello Stato e, in particolare, quelle per il fondo perequativo. Naturalmente a patto di escludere successivi interventi a ripiano di disavanzi e, quindi, supponendo che i decreti legislativi 118/2011 (in materia di armonizzazione dei bilanci) e 149/2011 (in materia di premi e sanzioni collegati al rispetto del patto di stabilità) producano gli effetti sperati.

La precaria situazione finanziaria delle regioni in relazione ai servizi fondamentali mette in crisi anche il terzo degli aspetti positivi del nuovo modello di finanziamento, cioè la maggiore autonomia di spesa nelle materie cenerentola. Esse comprendono l'amministrazione generale, dove ampi recuperi di efficienza sono certamente possibili e

auspicabili; ma anche settori essenziali per la ripresa economica, come la formazione professionale, la tutela dell'ambiente e del territorio, l'edilizia pubblica, il sostegno alle attività produttive. Essendo anche essi interessati al taglio dei trasferimenti decisi con le ultime manovre, lo scenario più probabile, in questi ambiti, è una riduzione generalizzata delle possibilità di intervento delle regioni. L'attuazione della riforma in un periodo di crisi nelle 'altre materie' potrebbe quindi dar luogo al seguente paradosso: le regioni avranno maggiore autonomia nell'allocazione delle risorse – in seguito alla fiscalizzazione dei trasferimenti di settore e non dovendo garantire livelli essenziali di prestazioni – ma avranno risorse da allocare estremamente scarse.

Almeno due degli aspetti positivi della riforma, prima richiamati, potrebbero tuttavia essere incentivati dalla situazione di crisi. Ci si riferisce:

- al ruolo delle regioni come punto di raccordo della cooperazione interistituzionale nell'ambito del territorio di ciascuna. Un interesse a valorizzare questo aspetto potrebbero e dovrebbero averlo gli stessi enti locali in quanto proprio tale cooperazione può contribuire efficacemente a migliorare l'uso delle risorse disponibili sul territorio. Un forte interesse a promuoverlo, però, sembra averlo anche il governo centrale, visti i nuovi poteri in materia di riordino degli enti locali che le manovre decise nell'estate 2011 prevedono di attribuire alle regioni ordinarie (ci si riferisce, come già osservato, a quelli connessi all'abolizione delle province e all'esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni);
- alla cosiddetta autonomia di gestione che, proprio per cercare di far fronte alla crisi, almeno alcune regioni potrebbero essere incentivate a sfruttare, permettendo la sperimentazione di modelli di gestione innovativi, poi esportabili in altre o a livello nazionale. In materia esistono già degli esempi interessanti come: la normativa in materia di regionalizzazione del Patto di Stabilità adottata dall'Emilia Romagna – una delle prime a intervenire in questo campo – in gran parte recepita nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze volto a dare attuazione alle norme in materia contenute nella legge di stabilità per il 2011 (art. 1, cc. 141 e 142); o la diversità degli approcci scelti dalle regioni per l'applicazione della maggiorazione dei ticket sanitari (alcune in modo uniforme, come prevedeva lo Stato, altre in modo differenziato per classi di reddito, altre ancora in base al costo delle prestazioni richieste); o il tentativo, posto in essere da alcune regioni, di migliorare l'efficienza del servizio TPL ricorrendo a gare uniche per tutto il proprio territorio.

Questi aspetti positivi del nuovo modello di finanziamento delle regioni, suscettibili di resistere alla crisi e, anzi, di essere da essa incentivati, sono indubbiamente importanti. Ma saranno sufficienti a rivitalizzare un federalismo – non solo fiscale – che molti già considerano prematuramente scomparso?

LEZIONI E LETTURE
della Facoltà di Scienze Politiche
“Cesare Alfieri”

Titoli Pubblicati

INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO

Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010

Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012

LETTURE “CESARE ALFIERI”

Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010

Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013

