

SEGRETERIA POLITICA FEDERALE

FEDERALISMO E DEVOLUZIONE

Settembre 2002

“Il federalismo è l’unica teorica della libertà”

(Carlo Cattaneo)

“Il federalismo è un’organizzazione politica nella quale le attività di governo sono ripartite tra i governi regionali e governo centrale in modo tale che a ogni tipo di governo sono attribuiti dei settori nei quali ha potere di decisione finale”

(William H. Riker, politologo americano)

Introduzione

Lo Stato nazionale, che è la forma di aggregazione giuridica che le Comunità si sono date in Europa negli ultimi due secoli, pare proprio che abbia fatto il suo tempo, tanto che da più parti si parla ormai insistentemente di vera e propria crisi degli Stati nazionali minacciati, è proprio il caso di dirlo, dalla globalizzazione.

Il processo di globalizzazione in atto, che costituisce il principale carattere distintivo della fase storica che stiamo vivendo, si manifesta, tra le altre cose, anche con l'omologazione delle diversità culturali, etniche, religiose e sociali che costituiscono il fondamento della democrazia moderna. Si sta creando il cosiddetto mondo uno, il mondo globale in cui le differenze si appiattiscono e vanno lentamente ad annullarsi. Accanto a questo fenomeno, considerato non a torto come negativo, si fa sempre più largo quella che appare come una tendenza in atto in molte parti del mondo: decentrare il potere politico.

È un fenomeno evidente nella nostra epoca ed è frutto dell'era post-industriale. In altre parole è quella che Daniel J. Elazar (grande studioso di federalismo) chiamò rivoluzione federalista. Quello che è entrato in crisi è lo Stato moderno, imperniato sul centralismo e sulla burocrazia. L'idea di Stato, infatti, sta lentamente perdendo l'importanza che ha contraddistinto gli ultimi tre secoli della storia europea. Si può affermare che gli Stati nazionali sono alla ricerca di legami di vario tipo, a livello continentale, per governare almeno in parte, fenomeni e processi che vanno al di là dei loro confini.

In altri termini, si nota un procedimento di risposta all'appiattimento delle diversità prodotto dal pensiero globalista. I popoli reagiscono e cercano in ogni modo di preservare e mantenere intatte le proprie tradizioni, le proprie radici, le proprie identità. All'omologazione incessante imposta dai poteri forti e dagli Stati appartenenti al primo

mondo (mondo occidentale, Stati Uniti in primo luogo) si oppongono i valori del tradizionalismo e del localismo, che hanno fatto sorgere in molti Stati – soprattutto in Europa - dei movimenti che si richiamano al valore del localismo, all'importanza delle comunità locali. E cercano quindi di ridare importanza alla politica locale e alle comunità locali: questi sono i partiti federalisti e regionalisti che stanno sorgendo in molte parti d'Europa. È in pratica il globale che promuove il locale. Come conseguenza di tutto questo si manifesta pertanto dal basso una tendenza alla riduzione del ruolo e del potere dello Stato nazionale. Si diffonde sempre di più la tendenza a credere nel federalismo come nuovo modo di organizzare la società, a credere nella bontà del modello federale.

Cerchiamo di rispondere ad una semplice domanda: che cos'è il federalismo? Tutti ne parlano e dicono di desiderarlo. Ogni partito, ormai, lo ha inserito nella propria agenda delle priorità politiche, ma poi in concreto, il federalismo non arriva, anche perché nella maggior parte dei casi se ne ha una conoscenza alquanto vaga. Ma, soprattutto, ogni volta che bisogna votare delle leggi e delle riforme che vanno verso il federalismo, questa propensione federalista, scompare e i falsi federalisti vengono smascherati.

Più spesso concetti quali decentramento e regionalismo sono utilizzati come sinonimo di federalismo. Ma, evidentemente, il federalismo è una cosa, mentre lo Stato regionale e lo Stato decentrato sono ben altra cosa.

Nonostante sia oggi uno dei termini più usati e abusati dalla classe politica in generale, il significato del concetto non è chiaro ed univoco, tanto che non è in alcun modo possibile avere a disposizione una definizione teorica condivisa da tutti in senso generale. Mario Albertini, uno dei più grandi studiosi di federalismo che l'Italia abbia mai avuto, asseriva: “Va osservato, al riguardo, che allo Stato dei fatti si sa solo molto vagamente di che cosa si parla quando si parla di federalismo”.

Il termine federalismo invoca sia un principio politico, la cosiddetta ideologia federalista, sia un particolare tipo di istituzioni statali, gli Stati federali. Nel primo caso, quello del pensiero federalista, ci si riferisce direttamente a quella corrente di pensiero politico moderno che crede che la soluzione per ottenere una società migliore sia quella di organizzarla secondo il principio federale. Nel secondo, invece, ci si rifà agli studi costituzionali sulle istituzioni che reggono il cosiddetto Stato federale.

Se vogliamo compiere un'analisi etimologica della parola, ovvero un'analisi dell'origine del suo significato, federalismo deriva dal latino foedus che significa patto, alleanza, accordo, unione. Da qui, dunque, si capisce come il federalismo, auspicato così a gran voce dalla classe politica attuale del nostro Paese, abbia come fine quello di far convivere in una realtà statale coesa e unita, le diverse entità territoriali esistenti, ovvero le Regioni, le Province e i Comuni, caratterizzate da una profonda diversità tra loro. In altri termini, si desidera far convivere insieme le diversità nel patto federale. Proprio qui sta la base del successo che oggi sta ottenendo l'idea federalista un po' dappertutto nel mondo, se solo si pensa che circa il 70% della popolazione mondiale vive in Paesi che formalmente hanno una Costituzione federale o che comunque hanno introdotto dei principi e delle pratiche di tipo federale.

Tratto distintivo del termine è, quindi, l'origine pattizia, nonché la capacità di coniugare insieme il principio dell'unità con il rispetto e la tutela delle diversità, la capacità di contemperare tendenze centripete e tendenze centrifughe, universalismo e localismo.

FEDERALISMO: CONCETTO RECUPERATO DALLA LEGA NORD

E' bene ricordare che in Italia, l'idea federalista è sempre stata presente nelle vicende storiche e politiche ma, purtroppo, non è mai riuscita ad imporsi sull'idea centralista e statalista che ha finito col prevalere e schiacciare, sotto il controllo statale, i principi dell'autonomia regionale e locale. Il dibattito sul federalismo è stato presente e, in alcuni momenti, anche molto vivace ma è stato quasi sempre orientato in chiave europea. Al riguardo si possono ricordare gli scritti di Altiero Spinelli, precursore dell'idea di Europa unita che proprio oggi sta vedendo la sua nascita. La sua era, in ogni caso, un'Europa unita ma confederale, unificata appunto attraverso il principio federalista: un'Europa dei popoli e delle diversità, e non certo l'Europa *super-stato* distruttore delle differenze, che sta avanzando grazie all'operato della Sinistra europea.

Con l'unificazione nazionale (1861), l'Italia si trovò compressa in una struttura oppressiva, accentratrice e distruttrice delle differenze regionali. In quella circostanza le voci di uomini che credevano nel federalismo (Cattaneo, Ferrari, Gioberti) non vennero ascoltate e l'idea federale venne accantonata perché, in quel momento, si voleva creare ad ogni costo un'identità nazionale italiana. L'unificazione politica sabauda e l'estensione indiscriminata a tutta la penisola di un unico modello amministrativo fecero dunque fallire il progetto di quanti credevano nell'ideale federalista-autonomista.

Di federalismo, poi, non si parlò più, fino al secondo dopoguerra quando, con la caduta del regime fascista si aprirono i lavori dell'Assemblea Costituente che doveva dare una nuova Costituzione all'Italia. In tale sede, si doveva scegliere tra uno Stato federale, uno Stato regionale e uno Stato unitario. E, nonostante vi fossero personalità che si dichiararono apertamente per uno Stato federale (Lussu e Salvemini), la scelta fu quella di uno Stato unitario con al suo interno le varie Regioni (Stato regionale). La decisione che venne presa dai costituenti fu comunque un rifiuto netto del federalismo. Si temeva, infatti, che una soluzione federalista avrebbe potuto dare forza a tendenze separatiste all'interno della Repubblica,

presenti soprattutto in zone di confine, con grave rischio quindi per l'unità nazionale, ancora troppo debole sotto molti aspetti.

Le Regioni vennero poi create con più di vent'anni di ritardo, ma mai decollarono come organi di potere decentrato, tanto che ancora oggi ci troviamo a discutere di attribuire più competenze e dunque più autonomia alle stesse.

L'attuale struttura dello Stato è quindi ancora legata a quel modello centralista e accentratore ed è proprio questo sistema statale che vogliamo modificare. E' questo l'obiettivo per cui la Lega Nord si batte.

Finalmente, con l'arrivo impetuoso sulla scena politica di Umberto Bossi, si è ricominciato a discutere di federalismo ed è solo merito del Carroccio se oggi l'Italia sta per trasformarsi in uno Stato federale.

Fin dagli inizi, il progetto leghista fu quello di creare un vero Stato modellato sull'idea federale, ridando peso politico ed importanza alle entità regionali che, come è visto, previste direttamente in Costituzione, furono però create con vent'anni di ritardo, nel 1970.

L'introduzione di questo "nuovo" vocabolo nella politica italiana è quindi legato al sorgere e alla successiva affermazione elettorale della Lega Nord: il nostro Movimento nasce proprio per l'ideale federalista.

LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

Dopo il fallimento di ben tre Commissioni Bicamerali (Bozzi, Iotti-De Mita, D'Alema), che avrebbero dovuto portare le tanto invocate riforme al Paese, si è finalmente capita l'importanza storica rappresentata dalla trasformazione federalista dell'Italia.

Giungiamo così alla XIII legislatura, che passerà alla storia per aver modificato un intero titolo della Costituzione con il voto di una sola parte politica (la sinistra).

Il giorno 8 marzo 2001, proprio quando stava per terminare la tredicesima legislatura (quella dell'Ulivo), in Senato è stato approvato in seconda lettura un testo di riforma del Titolo V della Costituzione, dedicato a "*Le regioni, le province, i comuni*". L'approvazione della legge avvenne a strettissima maggioranza, con l'opposizione di centro-destra (Polo e Lega ormai riunite nella Casa delle Libertà) che uscì dall'Aula, rendendo ancora più evidente la non volontà del centro-sinistra di giungere ad un accordo. La maggioranza (Ulivo) in quell'occasione ritenne opportuno approvare una modifica costituzionale con lo scarto di soli quattro voti, credendo che quella modifica avrebbe dato allo schieramento di centro-sinistra una patente federalista, da utilizzare come arma importante nella imminente campagna elettorale per le politiche del maggio 2001. E, su questo argomento, lo scontro tra il centro-destra e il centro-sinistra in campagna elettorale è stato molto acceso.

Il nuovo Titolo V, che nonostante la scarsa affluenza è stato confermato dal referendum costituzionale del 7 ottobre 2001, è il frutto di un lungo processo di riforma dello Stato in senso federale, attivo ormai da un decennio. La riforma nella sostanza si traduce in un lieve aumento delle competenze legislative delle Regioni: infatti, allo Stato restano ancora troppe materie sulle quali può legiferare.

Ma, a parte lo scontro maggioranza-opposizione sempre presente in ogni discussione politica, se si volesse analizzare in maniera obiettiva la riforma approvata dal centro-sinistra, ci dovremmo domandare: "È o no vero federalismo?". La risposta, ovviamente, è negativa, almeno da un punto di vista federalista (punto di vista che

manca completamente al centro-sinistra). Quello che si nota è un cambiamento caotico, scarso e non certo sufficiente per essere considerato federalismo. La riforma in questione (Titolo V) è stata discussa in modo frettoloso e questa circostanza è la prima causa dei gravi limiti che essa porta con sé.

Ciò nonostante alcuni cambiamenti e innovazioni che avvicinano il nostro Paese ad una sembianza di Stato federale si notano, anche se la struttura dello Stato italiano resta centralista, pur con alcune componenti di autonomia riconosciute.

Le innovazioni del Titolo V e le lacune fondamentali

Per alcuni aspetti, oggi ci troviamo di fronte ad uno Stato mutato rispetto ai primi anni '90, ma si tratta di uno Stato che non ha recepito nessuno degli elementi fondanti il federalismo: la compresenza di più sovranità distinte, l'autogoverno e il governo condiviso, che sono stati solamente delle semplici illusioni e temi di dialogo politico, nient'altro.

Forse la novità più importante è nella modifica all'articolo 114 della Costituzione: *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (...)”*.

Attraverso l'equiparazione degli enti che costituiscono la Repubblica, aumenta l'importanza attribuita alle autonomie locali in generale ma l'equiparazione può creare anche confusioni.

Se si passa ad analizzare il nuovo articolo 117 Cost., quello che viene anche definito la prova di fedeltà, la cartina al tornasole di un vero sistema federale, si nota che si è adottato il principio dell'inversione delle competenze legislative. È, infatti, nell'articolo 117 che si testa, si ottiene la prova diretta dell'accettazione di un vero sistema federalista. In esso (nuovo 117) vengono elencate le materie di competenza statale, per lasciare “tutto il resto” alla competenza legislativa concorrente e regionale.

Occorre evidenziare che nei veri Stati federali le materie di competenza statale sono meno numerose. Infatti, generalmente allo Stato centrale restano assegnate solo poche materie e cioè quelle che riguardano l'unità del sistema, o comunque, quelle che le realtà

territoriali non sono in grado di gestire. Ma in uno Stato federale, il potere centrale dovrebbe essere il più leggero e snello possibile, altrimenti tanto varrebbe la pena di creare uno Stato centralista e attribuire tutte le competenze al centro.

Nel nuovo Titolo V (riforma ulivista) le materie statali si estendono fino alla lettera s); sono quindi moltissime. Tra esse figurano l'immigrazione, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, l'ordine pubblico e la sicurezza, tutte materie che, in un vero sistema federale rientrerebbero sotto la competenza legislativa piena delle entità territoriali periferiche (Stati, Regioni, Länder, Cantoni). Questo significa che non vengono attribuite abbastanza competenze legislative esclusive alle Regioni. Ma, soprattutto, ciò comporta un'ulteriore sovrapposizione circa i ruoli attivi in campo legislativo tra Stato e Regioni, con la previsione delle cosiddette materie concorrenti. Al terzo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione, vengono infatti previste un certo numero di materie concorrenti, con la specificazione che *“Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”*. In pratica in tali materie lo Stato e le Regioni legiferano in concorrenza, anche se in definitiva, è ancora lo Stato che la fa da padrone.

Questa tecnica di suddivisione delle competenze legislative è alquanto problematica, tanto che in Germania e in Austria, dove è stata adottata, non comprende che una decina di materie. Mentre nel nuovo Titolo V le materie concorrenti sono ben 20.

Il fatto di prevedere alcune materie dove Stato e Regioni legiferano “insieme” è negativo e, di certo, non è un principio federalista. Questo è un elemento che può portare una confusione istituzionale e di ruoli, e può diventare una fonte di contraddizioni e profondi squilibri.

Oltre a ciò, e questo non fa altro che aumentare le perplessità generali sulla reale portata riformatrice del nuovo Titolo V, sono poche le altre novità “importanti” che vengono introdotte in Costituzione. La prima, è l'accettazione del principio di sussidiarietà, peraltro cosa scontata dopo che esso è stato introdotto dal Trattato di Maastricht a livello continentale. Il nuovo articolo 118 della Costituzione, infatti, è nella visione generale dell'intero testo di riforma fondamentale, perché in esso il principio di sussidiarietà è

posto come cardine del riordino delle autonomie territoriali; esso viene recepito nella sua duplice dimensione: verticale e orizzontale, con la seconda dimensione in grado di liberare grandi energie dalla società civile e dall'intero mondo delle realtà locali. La seconda "novità importantissima", e qui ci sarebbe molto da discutere, è – a detta dell'Ulivo – l'inserimento del federalismo fiscale in Costituzione, e precisamente all'articolo 119 della Costituzione.

Il nuovo articolo 119 Cost. recita testualmente: "*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*

I comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome [...]".

In questa delicata questione, che poi è cruciale per qualsiasi costruzione federale, occorrerebbe introdurre il principio secondo cui le risorse fiscali restano sul territorio, fatte salve le quote necessarie per il finanziamento delle funzioni unitarie.

Quello che non risulta chiaro e definito dalla riforma dell'Ulivo è la mancata previsione di una finanza locale adeguata a dare benefici ai singoli territori in cui il reddito è prodotto. È necessario sganciare le Regioni dalla cosiddetta finanza derivata, ovvero dal legame che le univa al centro per la necessità di ottenere i trasferimenti finanziari per coprire le opere da realizzare per le comunità territoriali. Tutte questioni da sempre cavalli di battaglia della Lega Nord, e che finalmente sembra che stiano per concretizzarsi, grazie alla presenza del Carroccio al governo del Paese.

Ma, nonostante i trionfalismi con cui è stata presentata la riforma (una riforma regionalista, niente di più), le lacune sono del tutto evidenti, mancando per l'appunto alcune caratteristiche fondamentali ed irrinunciabili per uno Stato federale; la più importante è la mancata previsione di una seconda Camera di stampo federalista, il cosiddetto Senato delle Regioni o Camera delle autonomie. Come sappiamo, infatti, questo è un organo fondamentale ed irrinunciabile in qualsiasi sistema che voglia configurarsi come federale. È, infatti, vero che una delle maggiori critiche che autorevoli esponenti hanno rivolto alla riforma del Titolo V era rappresentata proprio dalla denuncia della mancata previsione di una seconda Camera autenticamente federale. Non esiste nessun sistema politico federale, a cominciare dai due estremi (Stati Uniti e Svizzera) per finire con il

più “invidiato” caso intermedio della Germania, nel quale non esiste un’apposita Camera di rappresentanza territoriale. Il professor Caravita, noto studioso di problemi federalisti e regionalisti, al riguardo è stato molto esplicito: *“L’esperienza degli Stati federali e anche quella italiana dimostrano come non siano possibili forme di federalismo ovvero di regionalismo avanzato in mancanza di luoghi di raccordo tra Stato ed enti regionali”*. Come dire: il federalismo necessita assolutamente, e non se ne può fare a meno, di una Camera delle Regioni. Altrimenti, la mancata accettazione di quest’organo porta ad un sistema che può essere sì decentrato e regionale, ma che con il principio federale ha poco in comune.

L’altra mancanza evidente, e che proprio ora viene rilanciata con vigore dal Segretario Federale on. Umberto Bossi, è la riforma della Corte Costituzionale in modo da renderla federalista, dando quindi rappresentanza diretta, in tale organo di giustizia costituzionale, alle entità territoriali della Repubblica (Comuni, Province, Regioni). Nella riforma “federalista” dell’Ulivo, infatti, non si fa accenno alcuno a una diversa composizione della Corte Costituzionale, tanto che la stessa rimane invariata, mantenendo pertanto in vita il suo comportamento centralista e prevaricatore delle autonomie.

Ecco quindi spiegati i motivi per i quali, la nuova maggioranza di Governo, in cui la Lega Nord rappresenta la vera apportatrice di idee, ha come impegno preciso quello di dare ai cittadini italiani il federalismo compiuto, e quindi un vero Stato federale, che l’Ulivo si è guardato bene dal creare.

LA DEVOLUZIONE

L'attuale fase di costruzione dell'assetto federalista da dare alla Repubblica si presenta complicata. Infatti, da un lato abbiamo la riforma del Titolo V della Costituzione con tutti i problemi, soprattutto legislativi, legati alla sua attuazione. Dall'altro, grazie alla spinta della Lega Nord, sta emergendo una nuova visione federalista che si concretizza nel federalismo per devoluzione.

La devoluzione indica un trasferimento di poteri e di competenze legislative dal centro (in questo caso lo Stato centrale) alla periferia (le Regioni e le entità sub-regionali) e non consiste in un semplice decentramento di funzioni come quello realizzato recentemente dal federalismo amministrativo di Bassanini (XIII legislatura).

La devoluzione può, infatti, condurre ad una trasformazione del sistema unitario in una nuova entità statale modellata sui principi federalisti.

Nel febbraio del 2000, a sei anni di distanza dalla caduta del primo governo Berlusconi si è ridato corpo ad una nuova alleanza di centro-destra, intenzionata a spodestare dal governo del Paese il centro-sinistra.

Il motivo fondante (o valore aggiunto) che ha portato alla nuova alleanza è stata la devolution, ovvero la devoluzione di competenze legislative dallo Stato centrale alle Regioni. Senza l'accettazione della devoluzione, infatti, il nuovo centro-destra non sarebbe mai nato: la devoluzione è quindi l'essenza dell'accordo di Governo, ed è il motivo che ha portato alla nascita dello schieramento federalista (Casa delle Libertà).

Il modello di riferimento è la Gran Bretagna di Tony Blair, il leader laburista che proprio in questi anni sta attuando una importante riforma autonomista, devolvendo sempre più poteri alle entità nazionali della Scozia e del Galles.

La devolution, acclamata fin dal 1999 dal Movimento leghista (fu nella dieta di Acqui Terme che venne ritenuta attuabile) è stata dunque accettata dalla nuova alleanza tra il Polo delle Libertà e la Lega Nord, riunitisi nella Casa delle Libertà.

Nel 1994 l'alleanza tra Polo e Lega non funzionò. Il Carroccio dopo soli sette mesi di governo lasciò le poltrone ministeriali dando dimostrazione di vicinanza al popolo, lasciando senza tentennamenti il Governo. In quel caso, l'alleanza era stata creata appositamente per battere la sinistra alle elezioni, mentre non esisteva alcun accordo programmatico tra le parti. Il federalismo, in quella circostanza, non rappresentò il collante che teneva unite forze così diverse come la Lega Nord e Alleanza Nazionale. Oggi, al contrario, l'alleanza è fondata su un patto sottoscritto, che prevede come punto centrale la riforma dello Stato in senso federale da attuare attraverso la devoluzione.

La parola devoluzione sta sempre di più entrando nel linguaggio politico per indicare appunto un fenomeno che si potrebbe chiamare di federalizzazione, di federalismo in movimento. In altri termini, con la devoluzione, si vuole finalmente procedere a passo spedito verso la definitiva creazione dello Stato federale, completando quindi la recente riforma del Titolo V, non ancora compiutamente federalista (come già visto prima).

Con il termine devoluzione, in Italia, si indica un trasferimento di poteri e di competenze dal centro verso la periferia, e cioè verso le Regioni. Nella terminologia inglese, il termine "*devolution*" indica una delegazione di potere. L'origine però, ed è bene chiarirlo, è latina (*devolutio*) ed implica un movimento dall'alto in basso, dal centro (lo Stato) alla periferia (le Regioni). Non si tratta di un semplice decentramento perché attraverso la concessione di ulteriori poteri alle Regioni si può giungere alla riorganizzazione del sistema su principi che si richiamano al federalismo. In pratica, lo Stato attribuisce con legge alle Regioni la completa autonomia legislativa su un determinato numero di materie.

Nel Regno Unito, da lungo tempo retto come Stato unitario ma composto in origine da tre regni diversi (Inghilterra, Scozia e Galles) si sta compiendo un processo di questo genere.

In tale situazione è di grande interesse la legge di devoluzione che ha consentito alla Scozia di diventare una regione largamente autonoma, con ampi poteri legislativi ed amministrativi e con un Parlamento ed un esecutivo (Governo) scozzesi. Quest'ultimo – i cui membri sono nominati "Ministri scozzesi" – rappresenta il Governo della Scozia per tutte le materie devolute.

Il fatto che in Italia la devoluzione abbia acquistato grande rilevanza non è casuale, soprattutto se si pensa all'integrazione europea in atto che sta attribuendo sempre più importanza alla sussidiarietà. In base a tale principio, sancito dal Trattato di Maastricht, allo Stato centrale devono restare unicamente quelle competenze che i livelli inferiori non riescono a gestire. Il legame stretto con la devolution è dunque evidente, tanto che stiamo assistendo ad un processo di doppia devoluzione: verso l'alto, e quindi verso la Comunità Europea, e verso il basso, quindi verso le Regioni e le autonomie locali in genere.

Ritornando brevemente al Regno Unito, con l'approvazione dei progetti voluti dal governo laburista alla fine del 1997 per istituire l'Assemblea del Galles e il Parlamento della Scozia e i referendum che si sono svolti nel settembre dello stesso anno, è stato compiuto un importante passo in avanti verso la trasformazione del carattere unitario del sistema statale inglese. Ancora una volta, questo dimostra come siano sempre più numerosi gli Stati che procedono sulla via della decentralizzazione dei poteri, della costruzione federalista, proprio perché maggiormente in grado di sviluppare democrazia diretta e autogoverno nelle comunità territoriali.

Alla fine, dunque, la necessità di soddisfare insistenti richieste di autonomia da parte di gruppi che rivendicavano una loro distinta identità socio-culturale è stata avvertita e il Parlamento di Westminster ha provveduto a devolvere con legge poteri autonomi a Scozia e Galles.

Come si è già verificato in altre realtà nazionali, il processo di devoluzione progressiva può portare alla creazione di un vero e proprio Stato federale. È questo il caso della Nigeria, o del Pakistan. Ciò viene proprio definito come federalismo per devoluzione, un concetto che spiega come un paese centralizzato e comunque *non-federale* può trasformarsi gradualmente in uno Stato federale.

La Casa delle Libertà ha fatto propria questa possibilità. In base al cammino che viene ipotizzato dall'attuale maggioranza, le Regioni dovrebbero chiedere allo Stato la tanto auspicata devoluzione di competenze in modo tale da conquistare quella più ampia autonomia legislativa da tempo cercata e reclamata con insistenza.

Il progetto in corso non porterà ad una disgregazione dell'attuale sistema e nemmeno alla cancellazione delle singole Regioni. Con un intervento analogo a quanto attuato nel Regno Unito, si darà – senza

ombra di dubbio – maggiore importanza ed autonomia alle realtà locali, vero asse portante della vita democratica del nostro Paese. Il Ministro Bossi ha, infatti, già predisposto un disegno di legge costituzionale (N.1187), che va a correggere l'articolo 117 della Costituzione (da poco modificato), introducendo la possibilità per le Regioni di attivare la competenza legislativa esclusiva in alcune materie definite che oggi rientrano invece nella competenza concorrente.

Il processo, difficile sotto molti punti di vista, sarà lungo e progressivo. Si avranno quindi diverse fasi devolutive, con le Regioni che acquisiranno sempre maggiori poteri e diverranno vere entità decentrate di potere politico e amministrativo, e quindi, più responsabili ed efficienti. In un certo senso acquisiranno un certo grado di sovranità che le renderà autonome sotto molti aspetti.

Nella prima fase di devolution, si prevede il trasferimento alle Regioni della gestione totale di materie considerate dalla Lega Nord Padania come fondamentali:

- ?? assistenza e organizzazione sanitaria;
- ?? organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione;
- ?? definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- ?? polizia locale.

La devoluzione alle Regioni configura il nucleo essenziale di quello Stato (davvero) federale, che si intende costruire nel tempo, con gradualismo, a piccoli passi e secondo un progetto lineare che vedrà nel futuro anche la modifica della composizione dell'organo di giustizia costituzionale (Corte Costituzionale) e la riforma del sistema parlamentare bicamerale.

Diamo ora una breve occhiata a queste materie cercando di capire perché sono così importanti per la Lega Nord.

La devoluzione sanitaria

Seguendo l'esempio della devolution britannica, verrà trasferita alle Regioni la totale gestione della sanità. Il Parlamento scozzese, ad esempio, tra le materie di propria competenza esclusiva, legifera

anche in maniera completa (senza quindi la legislazione concorrente o il controllo di Londra) sulla *health* (salute).

Gli Stati si stanno dimostrando sempre più inadeguati a gestire in maniera centralista alcuni settori, che tradizionalmente sono sempre stati di loro competenza. Tale inadeguatezza è particolarmente evidente e manifesta in tutte le funzioni relative ai servizi alla persona. Ecco spiegata, quindi, la grande battaglia avanzata in questi ultimi tempi dalla Lega Nord in favore del sociale, della famiglia e della sanità.

Proprio il comparto sanitario si presta in modo perfetto ad una *devolution* completa di poteri normativi e gestionali dallo Stato alle Regioni nella convinzione che solo gli enti territoriali più vicini ai cittadini sono maggiormente in grado di risolvere i problemi della quotidianità delle persone, tra cui anche la sanità. Come è noto, la vicinanza tra governo pienamente autonomo e governato consente di acquisire una migliore conoscenza dei problemi presenti sul territorio e di risolverli con efficacia.

A tale proposito, però, è utile considerare il fatto che devolvere completamente alle Regioni le competenze in materia sanitaria, comporta l'affrontare il problema, fortemente sentito, della spesa sanitaria di ogni singola regione. Il problema è risolvibile solo con la creazione di un vero sistema di federalismo fiscale, con la possibilità quindi per ogni Regione di mantenere in loco un'elevata quota delle tasse che vengono versate dai contribuenti, finanziando direttamente il sistema sanitario regionale, altrimenti si avrà sempre a che fare con il nefasto sistema dei trasferimenti da Roma alla periferia, con tutte le conseguenze che ciò comporta.

Lo scopo è quello di responsabilizzare ogni Regione in materia di spesa sanitaria migliorandone l'efficienza e dando alle stesse un ruolo primario.

Tutto ciò, secondo la Lega Nord, è possibile solo in un sistema fortemente e spiccatamente devolutivo in cui le Regioni che più si renderanno pronte ad affrontare nuove sfide, potranno ottenere un maggior numero di competenze legislative dallo Stato centrale.

Per queste motivazioni la Lega Nord è pienamente convinta della bontà della riforma federalista-devoluzionista applicata al settore sanitario. La sua realizzazione costituirà la dimostrazione più efficace di come l'intero processo di riforma costituzionale generi benefici e miglioramenti alla vita dei cittadini.

La Lega Nord si impegna a realizzare un sistema sanitario che preveda il rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

Il Mezzogiorno attraverso il federalismo, attuato con la devoluzione dei poteri, avrà la possibilità diretta di liberare le proprie energie, attuare un concreto sviluppo, e creare una sanità regionale efficiente. Il nodo dell'intera questione resta comunque il federalismo fiscale e, quindi, un vero sistema di autonomia finanziaria per ogni Regione.

Facendo riferimento alle modalità di finanziamento introdotte dal nuovo Titolo V è necessario operare una svolta fondamentale. Nella falsa riforma federalista voluta dall'Ulivo, infatti, lo Stato resta il titolare del potere impositivo fiscale, applicato in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalle differenziate esigenze delle singole Regioni. Non è ancora stato creato quel sistema imperniato sull'autonomia fiscale indispensabile al raggiungimento concreto del federalismo e all'avvento di un nuovo modello di sistema sanitario.

La devoluzione scolastica

La seconda materia legislativa che rientrerà nella devoluzione è la scuola. Da sempre il Movimento leghista è fortemente convinto che uno degli ambiti fondamentali di intervento sia l'istruzione e quindi la scuola e la cultura in generale.

L'assetto del sistema formativo del Paese è purtroppo ancora caratterizzato da una struttura burocratica e centralizzata, articolata in commissioni e gruppi di studio scelti dal Ministro che, in maniera gerarchica, dettano gli input alle singole unità scolastiche attraverso ordinanze e circolari (di norma 5 al giorno). Spetta poi alle singole unità scolastiche interpretare le direttive ministeriali, adattandole alle specificità culturali, socio-economiche e lavorative del territorio in cui si trovano, per la realizzazione di strategie pedagogiche e didattiche mirate all'integrazione sociale ed ambientale, senza peraltro disporre di fondi e poteri sufficienti.

In altri termini la scuola italiana di oggi rappresenta ancora la realizzazione dello statalismo che, attraverso di essa, controlla l'educazione e l'istruzione nel Paese. Sono passati troppi pochi mesi dalla nostra vittoria elettorale, perché si sia potuto incidere a fondo nel sistema appena descritto.

Da sempre la Lega Nord ha individuato nel sistema ministeriale-burocratico il concreto impedimento al decollo di una politica scolastica responsabile, in cui le risorse umane e finanziarie siano utilizzate e finalizzate alla promozione della scuola quale valore sociale irrinunciabile. Questo obiettivo potrà essere conseguito solo con la devoluzione di sempre maggiori competenze in materia d'istruzione dallo Stato agli Enti territoriali. Il tempo, quindi, dello Stato padrone della società, di cui la scuola è l'espressione basilare, è scaduto, ed è giunto finalmente il tempo del ribaltamento dei ruoli. Con la devoluzione, infatti, la democrazia partecipativa territoriale si coniugherà con le istituzioni locali anche per l'organizzazione scolastica in tutta la sua complessità e varietà programmatica.

Non sono passati molti mesi da quando le nostre idee in materia di istruzione (maggiori competenze alle Regioni, anche sul personale, ruolo degli Enti locali, cultura e lingua locale, utilizzo del buono scuola per arrivare ad una reale parità scolastica) facevano sorridere o indignare gli interlocutori delle altre forze politiche. Ora di queste proposte si discute sui giornali, nelle aule parlamentari e regionali, e persino nelle assemblee sindacali: accanto alla constatazione che siamo stati i precursori ed il traino della modifica di posizioni in larghi strati della società, è adesso necessario, da parte di tutti noi, esser consci del fatto che il nostro ruolo di vigilanza e incentivo al cambiamento va confermato e consolidato, in virtù della nostra partecipazione a questo Governo. La Lega Nord al Governo sta realizzando le sue idee e la sua politica soprattutto di fronte a quello che traspare dall'idea di federalismo mostrata dall'ultimo Governo di centro-sinistra, un'idea se possibile ancora più centralista rispetto all'attuale Costituzione italiana. La recente riforma del Titolo V riesce nel difficile intento di peggiorare l'articolo 117 della Costituzione che prevedeva già scarse competenze scolastiche attribuite alla Regione (istruzione artigiana e professionale, e assistenza scolastica): la nuova legge prevede infatti che "le norme generali sull'istruzione" siano di competenza dello Stato, fatta "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale". E' evidente che assegnare dignità costituzionale all'autonomia delle singole scuole significa svuotare ogni ipotesi di devoluzione alle Regioni dei poteri legislativi e tenere ben saldo il principio del monopolio dello Stato centrale sull'istruzione.

Gli Enti locali e regionali di tutta l'Unione Europea rivestono ormai da lunga data il ruolo storico di iniziatori, pionieri, erogatori e catalizzatori di ogni tipo di servizi nel settore dell'istruzione. In quasi tutti gli Stati membri il ruolo di guida svolto dagli Enti locali e/o regionali costituisce una tradizione encomiabile.

Cambiando le circostanze e le prospettive del ruolo delle istituzioni pubbliche locali, la nuova funzione che si viene via via definendo non dovrà ricalcare i modelli del passato. Le istituzioni locali dovranno finalmente rivestire un ruolo importante, con un'effettiva valorizzazione del contributo positivo che possono offrire nell'ambito della collaborazione con altri operatori in campo sociale, economico e dell'istruzione.

Gli Enti locali e regionali hanno un ruolo chiave da svolgere nella fornitura di servizi in materia di istruzione e formazione; si rende così disponibile una struttura per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita mediante l'erogazione di servizi di educazione prescolastica, scolastica, per giovani, adulti e comunità. Va anche segnalato che gli stessi Enti sono in grado di garantire l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita offrendo servizi in tutti i settori di loro competenza, quali l'edilizia abitativa, i servizi sociali, le attività artistiche e del tempo libero, offrendo opportunità di crescita autonoma e di partecipazione alla società civile grazie ad attività educative di tipo socio-culturale.

Inoltre, nelle zone di loro competenza costituiscono spesso le maggiori fonti di occupazione. Si trovano pertanto in una posizione particolarmente adatta a mettere a punto iniziative, condividere le buone pratiche su scala regionale e fornire una guida al resto del settore commerciale. Sul fronte dell'istruzione, della formazione, delle politiche della gioventù e dell'occupazione occupano una posizione unica che ne farà il centro delle iniziative a favore di un'Europa della conoscenza. Dato il loro ruolo strategico, dovranno essere in grado di fungere da "intermediari", guidando organizzazioni diverse verso forme di collaborazione fondate su strategie di formazione anche non convenzionali, e di avviare la realizzazione di misure atte a favorire l'accesso alle nuove tecnologie. Inoltre, potranno creare condizioni favorevoli alla crescita economica nel territorio di loro competenza.

Il Disegno di Legge ministeriale di riforma dei cicli scolastici, in discussione al Senato ma ancora da migliorare soprattutto

nell'armonizzazione dello stesso con il provvedimento sulla devolution, ha il merito di garantire finalmente una vera dignità alla formazione professionale, negatale invece troppe volte dai Governi del passato. La formazione professionale avrà lo stesso valore dei licei e potrà garantire l'accesso al diploma e all'università (pur con le dovute integrazioni del caso), come la Lega Nord ha da sempre previsto nei propri programmi.

La Regione, che già legifera ed organizza questa materia in concorso con Province e Comuni, e stanziava con proprie leggi i fondi necessari per l'assistenza scolastica, è dunque chiamata ad un maggiore impegno economico ma soprattutto organizzativo, dato che la formazione professionale acquisterà rilevanza e piena dignità. I risultati delle gestioni regionali non sempre sono stati brillanti: carenza di risorse, miopie politiche e tendenze accentratrici degli apparati burocratici hanno talvolta impedito il necessario collegamento delle scuole professionali al tessuto produttivo territoriale e un impiego dispersivo delle risorse destinate all'assistenza. Fortunatamente la situazione sta lentamente cambiando in meglio, grazie anche alle pressioni degli amministratori locali.

Il governo regionale dovrà predisporre gli atti legislativi, regolamentari ed amministrativi necessari per l'assunzione di sempre maggiori competenze in campo scolastico, derivanti dalla devolution. Per quanto riguarda le competenze di Comuni e Province in materia di fornitura e manutenzione degli edifici scolastici, crediamo utile continuare a mantenere l'attuale distinzione tra scuole elementari e medie ai Comuni e scuole superiori alle Province. Riteniamo però che le competenze degli Enti locali debbano essere ampliate, nel senso di affidare al Comune e alla Provincia l'incarico di raccordare la singola scuola con la realtà sociale, economica e culturale del territorio. Vedremmo bene un ruolo di vigilanza dell'Ente locale nei confronti della scuola, o meglio dei suoi organismi direttivi; questo per evitare un eccesso di autoreferenzialità, vizio antico delle componenti scolastiche che troppo spesso ha relegato la scuola in un comparto a sé stante, e anche perché siamo convinti che solo chi, come i Sindaci o i Presidenti di Provincia, ha ricevuto un mandato elettorale può farsi carico di rispondere direttamente, e in tempi rapidi, alle istanze dei cittadini.

Un sistema così regionalizzato ed improntato all'applicazione del principio di sussidiarietà sarà lo sfondo ideale per superare l'annoso problema della libera scelta della famiglia tra scuola pubblica e scuola privata: è noto che la Lega Nord da sempre propone l'introduzione del buono scuola, ovvero di un finanziamento diretto alla famiglia (sulla base del costo medio per alunno) da accreditare all'istituto scolastico prescelto, sia pubblico che privato. Alcune regioni ordinarie, tra cui la Lombardia e il Veneto, hanno mosso dei passi in questa direzione con l'introduzione di buoni scuola alle famiglie i cui figli frequentano le istituzioni scolastiche. E' evidente che la devoluzione della "materia scuola" permetterebbe alla singola Regione di attuare compiutamente il principio insito nella formula del buono scuola, ossia la garanzia di scelta tra pubblico e privato, risolvendo in un colpo solo il nodo del finanziamento diretto alla scuola privata ed eliminando l'imbarazzante scappatoia della borsa di studio ai meno abbienti mediante detrazione fiscale, introdotta dal passato Governo con la legge sulla parità scolastica (L. 62 del 10 marzo 2000).

Un'ultima considerazione riguarda il valore legale del titolo di studio, per la cui abrogazione la Lega Nord si è sempre battuta proprio per il fatto che lo stesso rappresenta lo strumento principale di impedimento alla crescita di un apparato amministrativo nel Nord. L'istruzione regionalizzata permetterà di verificare con maggiore facilità la preparazione degli studenti che escono dalla scuola e, per questo motivo, i criteri di selezione dei concorsi pubblici dovranno assolutamente tenere conto delle consolidate tendenze europee che privilegiano titoli e competenze acquisite piuttosto che un mero punteggio finale conseguito in scuole o università "compiacenti".

Un sostanziale "svecchiamento" della struttura scolastica, in pieno accordo con il governo territoriale, sarà in grado di dare risposte ad esigenze fondamentali come quella dell'istruzione, a tutto vantaggio degli attuali ma soprattutto dei futuri cittadini delle nostre Regioni.

La polizia locale

Anche in materia di polizia locale la Lega Nord chiede il trasferimento di competenze esclusive alle Regioni.

Infatti, in qualsiasi sistema federale che si rispetti, la gestione dell'ordine pubblico di rilevanza locale è attribuita direttamente alla

competenza degli enti territoriali periferici. Ad esempio, negli Stati Uniti, accanto alla Polizia federale esiste la polizia dei singoli Stati e la polizia di contea (area territoriale simile alla nostra Provincia); in Svizzera, invece, a fianco della polizia della Confederazione, opera la cosiddetta Polizia Cantonale.

L'obiettivo è rendere più efficace ed immediata l'azione di prevenzione e repressione dei cosiddetti piccoli crimini.

UNA CORTE COSTITUZIONALE "FEDERALISTA"

Tra le riforme che dovranno essere approntate e di cui la Lega Nord, nella persona del suo Segretario Federale, si è fatta interprete, vi è la modifica della Corte Costituzionale. Alla fase devoluzionista che sta per prendere il via, quindi, si affiancheranno altri momenti riformatori fondamentali attraverso i quali l'Italia giungerà al federalismo compiuto.

Tra le riforme in procinto di iniziare il loro cammino in Parlamento, i cittadini italiani vedranno finalmente nascere una nuova Corte Costituzionale che sarà costruita sui principi federalisti. Il massimo organo di giustizia costituzionale che, tra gli altri, ha il compito di risolvere i conflitti che emergono tra lo Stato e le Regioni, avrà una nuova veste. Infatti, un certo numero di giudici costituzionali saranno eletti dalle Regioni e la Corte Costituzionale verrà regionalizzata, anzi, territorializzata. Tutto questo per dare valore e importanza alle autonomie locali del Paese e creare un nuovo equilibrio all'interno della Corte.

Il disegno che porterà alla nuova Consulta prevede un aumento del numero dei giudici costituzionali, che passeranno da 15 a 21. Agli attuali, infatti, verranno aggiunti quelli eletti dalle autonomie locali con criterio proporzionale rispetto agli elettori presenti nelle tre diverse aree del Paese: 3 al Nord, 1 al Centro e 2 al Sud

In questo modo le Autonomie territoriali avranno la possibilità, mai avuta fino ad ora, di far valere le proprie motivazioni nei confronti dello Stato centrale.

IL SENATO FEDERALE E IL COORDINAMENTO DELLE REGIONI

L'altra riforma fondamentale per giungere pienamente allo Stato federale, e che partirà tra poco tempo, è la creazione di una seconda Camera rappresentativa delle entità periferiche (Regioni ed autonomie locali). Con questo passaggio, si supererà il bicameralismo perfetto che si è avuto fino ad ora ed automaticamente si abbrevieranno i tempi di approvazione delle leggi.

Il Senato, in questa visione, sarà dunque federale. Il punto fondamentale è quello di creare una assemblea compensativa delle decisioni inerenti il territorio vicina alle Autonomie e che non sia incaricata solo di risolvere i conflitti burocratici tra i diversi poteri. Quello che è nelle intenzioni del Ministro per le Riforme Istituzionali e la devoluzione è un vero e proprio Senato federale che avrà una competenza diretta sulle questioni finanziarie e che avrà il delicato compito di risolvere le questioni relative alle materie di legislazione concorrente. Inoltre, deve avere la possibilità di organizzarsi in sedi distinte "sul territorio" con riferimento ad aree omogenee del Paese. Uno degli aspetti positivi della riforma del Titolo V è contenuto nell'ottavo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che prevede la possibilità di far nascere il coordinamento delle Regioni. Non c'è quindi niente di eversivo, essendo una soluzione prospettata anche dalla recente modifica costituzionale.

In tal modo, proprio sul modello inglese, si avranno tre distinti coordinamenti: uno al Nord, uno al Centro e uno al Sud.

Si realizzerà in tal modo l'auspicata *devolution* che costituisce solamente un primo passo verso ulteriori processi di spostamento di poteri alle Regioni. Finalmente, dopo anni di battaglia, le idee del popolo leghista stanno per essere concretamente realizzate.

Le parole del Segretario Federale on. Umberto Bossi non lasciano dubbi in merito: "Una vera riforma del Titolo V non sarà mai completa finché non ci sarà anche una Corte Costituzionale in parte eletta dalle Regioni, per quel che poi riguarda le delimitazioni delle istituzioni, si può pensare a una Camera che legiferi su quelle

competenze che riguarderanno esclusivamente lo Stato centrale, mentre le Regioni e la loro assemblea dovranno legiferare sulle proprie competenze e le eventuali competenze miste residue tra Stato ed Enti Locali dovranno essere esaminate dal futuro Senato federale”.

Le prossime tappe sono fondamentali e la Lega sarà la protagonista indiscussa di questo appuntamento con la storia. È necessario procedere a piccoli passi, costruendo quindi il federalismo con gradualità.

E in questo la Lega Nord è, e sarà sempre, protagonista.

IL DISEGNO DI LEGGE N. 1187 DEL MINISTRO BOSSI: MODIFICHE ALL'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione)

1. Dopo il quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione è inserito il seguente:

«Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie:

- a)* assistenza e organizzazione sanitaria;
- b)* organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione;
- c)* definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d)* polizia locale».

Sommario

Introduzione	pag. 5
Federalismo: concetto recuperato dalla Lega Nord	
pag. 8	
La riforma del Titolo V della Costituzione	pag.
10	
Le innovazioni del Titolo V e le lacune fondamentali	pag.
11	
La devoluzione	pag. 15
La devoluzione sanitaria	pag. 18
La devoluzione scolastica	pag. 20
La polizia locale	pag. 24
Una Corte Costituzionale "federalista"	pag.
26	
Il Senato federale e il coordinamento delle Regioni	
pag. 27	
Il disegno di legge n.1187 del Ministro Bossi:	
modifiche all'art.117 della Costituzione	pag.
29	

A cura del Dott. Roberto Marraccini
La devoluzione scolastica è a cura di Franco Quaglia
Segreteria Politica Federale

settembre 2002

Stampa: Boniardi Grafiche - Milano