

“La riforma federale nella politica italiana” - Dott. Roberto Marraccini -

Federalismo in Italia: concetto recuperato.

Da oltre un decennio il termine federalismo ricorre quotidianamente nella cronaca delle vicende politiche italiane.

Per definire la natura del federalismo è stata spesso richiamata l'origine patrizia, contrattuale. Il termine, infatti, deriva dal latino *foedus*, che significa per l'appunto patto, alleanza.

L'introduzione di questo vocabolo e il suo successo nascono da fatti reali. Innanzitutto, a livello politico, dal sorgere e dall'affermazione elettorale prima della Lega Lombarda e poi dalla Lega Nord, il movimento politico federalista per eccellenza.

Il federalismo in Italia viene associato inevitabilmente al discorso generale sulle riforme istituzionali. Partendo proprio dal concetto di riforme istituzionali, si può affermare che la funzione del sistema politico è quella di produrre decisioni, ovvero delle regole imperative per risolvere conflitti d'interesse fra individui e fra gruppi al fine di renderne possibile la pacifica convivenza. Si dice che un sistema politico funziona bene quando riesce a prendere decisioni opportune nel più breve tempo possibile e con il minor dispendio di energie da parte dei decisori, riuscendo a migliorare la vita dei cittadini. Questo in sintesi dovrebbe essere lo scopo della politica.

Sotto questo aspetto il nostro sistema politico avrebbe dimostrato di non essere un buon sistema. Da ciò nasce l'esigenza di riformarlo sveltendone le procedure e ammodernandone la struttura generale. Ecco, dunque, il ritorno dell'idea federalista nelle vicende politiche del nostro Paese.

La richiesta di federalismo nel nostro Paese è dovuta all'intrecciarsi di vari fattori e, principalmente, al fatto che attraverso un sistema federale si vogliono raggiungere alcuni obiettivi. Generalmente il federalismo è associato ad un miglior modo di governo; quindi alla riforma federale è legata (per i suoi sostenitori) il concetto di buon governo.

In Italia, i principali obiettivi che si intendono realizzare con la riforma federale possono essere riassunti in:

- ?? favorire la partecipazione politica ed il senso civico dei cittadini;
- ?? sviluppare un senso di responsabilità degli eletti;
- ?? rendere più snella ed efficiente la Pubblica Amministrazione (da sempre “meridionalizzata”);
- ?? far in modo che le tasse prodotte rimangano sul territorio (le tasse del Nord restano al Nord);
- ?? valorizzare le identità culturali regionali e locali;

Negli ultimi decenni si è verificata una vera e propria arretratezza tra l'ordinamento statale italiano e quello degli altri grandi paesi industrializzati specialmente sotto il profilo dell'efficienza decisionale e questo ha danneggiato il nostro Paese. Ed è grazie alla situazione di debolezza del sistema politico italiano che nasce la Lega Nord e l'idea di federalismo e quindi della *riforma*

federale dello Stato, visti come strumenti per risolvere i problemi patologici dello Stato italiano.

Soltanto negli anni Novanta l'unico vocabolo usato in Italia a proposito delle relazioni centro-periferia e delle autonomie locali diventa "*federalismo*" e riforma dello Stato in senso federalista.

Questa situazione è presente non solo nel nostro Paese, ma anche in altre realtà nazionali, che hanno conosciuto, o stanno conoscendo proprio ora, un percorso di federalizzazione, o comunque, di decentramento politico.

In Europa, infatti, nell'ultimo decennio, paesi a forte tradizione unitaria come la Spagna, la Francia, il Regno Unito e la Svezia hanno introdotto riforme importantissime - in alcuni casi radicali - del proprio sistema territoriale di governo, ad esempio il Belgio ha adottato una Costituzione federale. Ulteriori pressioni verso il decentramento si avvertono persino in paesi già federali come la Germania e la Svizzera. Negli Stati Uniti, si parla insistentemente di *new federalism* (nuovo federalismo), con la delega agli Stati di nuove competenze. Tutto ciò però non spiega perché il federalismo sia riapparso nella politica italiana ed europea solamente pochi anni fa: era in un certo qual modo nascosto, poi è riapparso come nuovo modo d'intendere la politica e la società.

In generale comunque la storia degli ultimi decenni mette in luce due sviluppi evolutivi che tendono, in diversa direzione, a ridurre sempre più la prevalenza - in passato indiscutibile - della figura dello Stato unitario nel panorama internazionale:

- 1) lo Stato si federalizza verso l'esterno, entrando in formazioni di vario tipo con altri stati;
- 2) lo Stato si federalizza al suo interno, dando spazio a forme di governo intermedio tra sé e le autorità amministrative locali.

Questo è, in pratica, quanto sta avvenendo in Europa, dove si sta realizzando una progressiva integrazione degli stati su scala continentale e, parallelamente, si sta riscoprendo l'importanza delle autonomie locali all'interno di ogni stato-nazione. Il valore democratico delle autonomie locali risiede appunto nella partecipazione del cittadino alla vita politica. Da questo punto di vista, si nota come, accanto ad una progressiva integrazione (non solo continentale, ma addirittura planetaria), riacquista importanza il localismo, e quindi il valore delle culture locali e regionali.

Il vincolo, diciamo così, esterno, è rappresentato dall'adesione all'Unione Europea. L'irreversibile partecipazione al processo di integrazione europea ha determinato (e sta tuttora determinando) una pericolosa cessione di sovranità che bisogna valutare anche in termini di conseguenze costituzionali ed istituzionali. Il pericolo che proprio in questo momento sta emergendo è la creazione di un *super-stato* distruttore delle differenze. La Lega, invece, si sta battendo sul piano comunitario per creare un'Europa unita ma confederale, unificata appunto attraverso il principio federalista: un'Europa dei popoli e delle diversità, e non certo l'Europa che sta avanzando grazie all'operato della Sinistra europea .

Conseguenza di tutto questo è -un po' in tutta Europa, ma anche in altre parti del mondo (tendenze federaliste si sono avute anche nei paesi del Sud America)- la comparsa di partiti regionalisti e localisti che basano la loro politica sulle identità e le istanze locali, come appunto la Lega Nord in Italia, che fa del

federalismo e, più in generale, della riforma federale dello Stato, la propria ragione di esistenza politica, il proprio ideale supremo.

La creazione dello Stato regionale in Italia.

Dopo la seconda guerra mondiale e la fine del fascismo, l'Italia doveva essere ricostruita, sia materialmente, sia nella sua forma costituzionale (che aveva permesso con le sue strutture giuridico-politiche lo sviluppo del regime fascista). La questione della forma di Stato e di governo era destinata a riapparire nell'atto stesso della fondazione del nuovo Stato democratico che sorgeva dalle ceneri del regime ventennale. Ritornò in primo piano, pertanto, il dibattito tra coloro che volevano una riforma federale e quelli che invece credevano sufficiente un moderato regionalismo, e coloro che invece auspicavano la creazione di uno Stato centralizzato.

Il fascismo – e questo è doveroso ricordarlo - aveva distrutto ogni fermento regionalistico, aveva smantellato ogni segno di autonomia nelle regioni annesse all'Italia dopo il 1918, aveva sostituito i podestà ai sindaci, aveva rafforzato i poteri dei prefetti: tutto dipendeva dallo Stato. Il problema autonomistico e regionale (non federale, perché tale idea venne quasi subito sconfitta dai Costituenti) era stato insomma negato, e dato comunque per risolto.

Il 2 giugno del 1946 gli italiani andarono finalmente liberi alle urne dopo oltre vent'anni. Venne eletta l'Assemblea Costituente che doveva scrivere la nuova Costituzione e che avrebbe dovuto scegliere anche quale forma di Stato dare all'Italia, dopo che il popolo italiano si era pronunciato in favore della Repubblica, nel referendum istituzionale, svoltosi lo stesso giorno. La questione era cruciale: che tipo di assetto territoriale adottare. Uno Stato federale, uno Stato centralizzato, o una soluzione intermedia tra i due modelli?

Vinse alla fine la soluzione di compromesso. Essa venne sancita nel Titolo V della Costituzione, che scartava decisamente l'opzione federalista e che, sebbene creasse uno Stato "decentrato" - concedendo autonomia all'istituto regionale collocato dentro lo Stato unitario, in quanto ente politico, amministrativo e di programmazione intermedio tra il Governo centrale e le entità territoriali decentrate - restrinse però le competenze legislativo-burocratiche delle Regioni ad una lista precisa di materie e di competenze delegate sotto il controllo centrale.

Il federalismo e, dunque, l'ipotesi della creazione di uno Stato federale, vennero sconfitte, mentre prevalse la soluzione regionalista di decentramento. Le Regioni furono create ma attuate in modo sostanziale solo nel 1970, fatto che riaccese poi la discussione sul regionalismo e, più in generale, sull'importanza di rendere effettiva l'autonomia degli enti locali, sancita chiaramente in Costituzione nell'articolo 5.

Le diversità regionali che avrebbero dovuto essere sostenute al fine di garantire un consolidamento delle autonomie, furono invece smussate e compresse in una disciplina eccessivamente uniforme, portata avanti con grande accortezza dal governo centrale. Basti ricordare al riguardo, l'articolo 5 della Costituzione che, pur riconoscendo l'importanza delle autonomie e pur imponendo alla legislazione statale di adeguarsi alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, risultava (ma risulta ancora oggi del resto) più una generica

dichiarazione d'intenti che non un serio e puntuale programma di articolazione del potere.

Apparve comunque immediatamente evidente come il sistema regionale non funzionasse, soprattutto perché lo Stato centrale manteneva il proprio controllo diretto sull'autonomia delle Regioni, che non divennero mai organi autosufficienti di potere decentrato, principalmente per la mancata attuazione di una vera autonomia finanziaria, che le rendeva sempre dipendenti dal Roma. In linea di massima esse finivano per esercitare soltanto deleghe particolari da parte dei ministeri: lo Stato centrale a quel punto forniva il finanziamento necessario e gli amministratori regionali facevano il lavoro sotto la supervisione del governo centrale, attraverso i propri ministri.

La mancata attuazione dell'ordinamento regionale fu dovuta anche al fatto che gli equilibri politici allora esistenti, avrebbero potuto inasprirsi con un governo nazionale e delle Giunte regionali rette da schieramenti politici diversi (si temevano giunte regionali "rosse" e l'avanzata del PCI). Inoltre, l'attuazione del principio delle autonomie locali, secondo alcuni, avrebbe potuto creare occasioni per tendenze separatiste e centrifughe in alcune Regioni, e questo avrebbe minacciato inesorabilmente l'unità del Paese, che tanti sacrifici aveva richiesto in passato.

Vi è da dire, poi, che le Regioni, pur previste in Costituzione, vennero create e rese operative solamente nel 1970. Questo non fece altro che aumentare ancor di più l'insoddisfazione per l'idea riguardante le autonomie locali e l'autogoverno, tanto che, sebbene fin dai primi anni si intuì che le Regioni non funzionassero, il solo fatto che esse fossero state create sembrava aver risolto definitivamente il problema del decentramento e delle tendenze autonomiste presenti in varie parti della penisola.

Pertanto, la sconfitta annunciata del regionalismo fu dovuta all'incrocio di vari elementi, come la tardiva costituzione delle Regioni, la negazione dell'autonomia finanziaria (requisito indispensabile per la creazione di una qualsiasi struttura federale) e il progressivo oscuramento dei criteri di ripartizione delle competenze attraverso lo sviluppo di una legislazione statale sempre più invasiva e di dettaglio.

Bisognava attendere fino la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta per riscoprire sulla scena politica un interesse per una riforma dello Stato che andasse verso il federalismo, ed in modo particolare verso la creazione di uno *Stato federale*.

La prova più clamorosa del ritorno dell'importanza del tema del federalismo e dell'autonomia regionale è data dallo strepitoso successo elettorale delle "leghe" regionali, la Lega Lombarda e la Liga Veneta, che ottennero consensi massicci nelle elezioni sia regionali che locali nel 1990, nel 1991 e nel 1993 oltrechè nelle elezioni politiche del '92.

Da queste leghe regionali nacque poi la Lega Nord, ovvero il movimento politico che più di ogni altro si è fatto interprete in questi anni della riforma dello Stato in senso federalistico, e che dunque riportò al centro del dibattito politico una parola che, per lo più, appariva dimenticata: federalismo.

La Lega Nord e l'ideale federalista.

Un punto da tenere in considerazione è il fatto che gli studi sul federalismo nel nostro Paese scarseggiano. Se è vero che il dibattito sul federalismo non è certo mancato in Italia, questo è stato quasi sempre orientato in chiave europea e internazionale: basti ricordare al riguardo gli scritti di Altiero Spinelli per costruire un'Europa confederale, ovvero gli Stati Uniti d'Europa. Del resto, come l'esperienza dimostra, esiste una compatibilità tra il rilancio delle autonomie regionali e il senso rinnovato di appartenenza nazionale nel quadro dello sviluppo dell'Unione Europea.

Prima che comparisse la Lega Nord, vi era un solo partito ufficialmente federalista: l'Union Valdotaïne, partito regionalista e francofono della Valle d'Aosta, ritenuta non a torto la vera madre dei movimenti autonomisti sorti poi nel nostro Paese.

Il processo che porta alla formazione della Lega Nord dura oltre dieci anni. È il momento storico che vede formarsi e operare in Piemonte, in Lombardia e in Veneto diverse leghe autonomiste. Immediatamente salta subito all'attenzione l'aggettivo *autonomiste*. Sono infatti formazioni che lottano a livello politico per l'autonomia delle loro regioni, autonomia che dovrebbe lentamente e progressivamente portare al pieno autogoverno e all'indipendenza della propria regione, intesa come "nazione".

Il primo periodo, fra il 1979 e il 1989, può essere visto come la preistoria del movimento: la fase in cui maturano alcune condizioni necessarie per la formazione di quella che sarà poi la Lega Nord.

Nell'arco di dieci anni, passando attraverso una lunga sequenza di prove, si è affermata gradualmente la proposta politica destinata ad avere maggiore successo, e che è ancora oggi al centro del programma di tale movimento: la rielaborazione dell'autonomismo regionalista che ha caratterizzato la Lega Lombarda.

Ma l'autonomismo incarnato dalla Lega, in quel momento, è ancora lontano dal fervore federalista che tale movimento riuscì poi a portare nel contesto politico italiano, facendo passare come possibile ed auspicabile una riforma dello Stato in senso federale.

La Lega Nord nasce formalmente davanti ad un notaio di Bergamo il 4 dicembre 1989, per opera di dieci rappresentanti di sei movimenti autonomisti: Piemont Autonomista, Lega Lombarda, Lega Veneta, Union Ligure, Lega Emiliana-Romagnola, Alleanza Toscana.

Col passare del tempo e, a mano a mano che il movimento vedeva crescere il proprio consenso elettorale, andava maturando anche il concetto di federalismo leghista.

L'importanza rivestita pertanto dalla Lega Nord, all'interno del sistema politico italiano – come ormai oggi è riconosciuto in maniera unanime – è l'aver riportato nel dibattito politico-parlamentare il federalismo, la riforma federale dello Stato italiano, e dunque, il superamento del centralismo imposto dalla Prima Repubblica.

Il federalismo della Commissione Speroni.

Nell'ambito del processo di federalizzazione che il nostro Paese sta attraversando, è utile considerare brevemente quanto prodotto – durante il

primo governo Berlusconi (maggio-dicembre 1994) – dal Comitato di Studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, generalmente conosciuto come *Commissione Speroni*. Questo è l'unico caso di un progetto di revisione della Costituzione elaborato da un Comitato governativo.

In modo particolare, per quanto concerne la Forma di Stato, al Comitato costituito veniva assegnato il compito di *favorire una migliore articolazione dello Stato, con un deciso stimolo a forme di autogoverno e con un'autentica considerazione dell'odierno dibattito sul federalismo*.

Sebbene il Comitato non abbia prodotto un articolato organico generale, ciò che è emerso è senza ombra di dubbio un deciso avanzamento verso una nuova forma statale, imperniata sull'ideale federalista e quindi sulla compresenza di sovranità molteplici, all'interno del territorio dello Stato; proprio come prevede l'esatta definizione di federalismo.

Più precisamente, sono presenti alcune novità fondamentali, che fanno fare decisamente un salto in avanti verso la scelta federalista.

Una delle innovazioni più importanti introdotte, e che è presente in ogni Stato federale, è data dal capovolgimento del tradizionale criterio adottato per l'attribuzione della potestà legislativa. In pratica, all'articolo 70 del progetto viene enunciato che *“La funzione legislativa è riservata allo Stato nelle seguenti materie: [...]”*. Di seguito vengono poi elencate tutte le materie di competenza legislativa statale. Vale a dire che ogni altra materia non rientrante in tale elenco risulta essere di esclusiva competenza regionale. Si nota immediatamente la piena accettazione di uno dei principi originari del federalismo, ovvero quello di riservare il minor numero possibile di competenze allo Stato centrale, dando la più ampia autonomia legislativa alle Regioni.

Ciò, però, non ha impedito negli Stati federali classici, un rafforzamento dei poteri dello Stato centrale nei confronti delle entità territoriali substatuali (Stati Uniti e Svizzera su tutti).

In secondo luogo, il Comitato si è dichiarato in maggioranza contrario al ricorso alla categoria delle *competenze concorrenti*, principio invece presente nella recente riforma *“federalista”* dell'Ulivo, approvata sul finire della tredicesima legislatura.

Oltre a questo si è deciso di riconoscere una completa autonomia costituzionale alle Regioni, novità che non può far altro che aumentare il tasso di federalità del sistema nel suo insieme.

In conseguenza di questo viene quindi a scomparire la distinzione tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario, approvato con legge ordinaria.

Quello che si nota, comunque, è una contrapposizione tra un modello di **“regionalismo forte”** e un modello, opposto, di **“federalismo delle autonomie”**, che pure si vorrebbero far convivere in uno stesso quadro normativo.

Se si vuole dare un giudizio complessivo su quanto prodotto dal Comitato Speroni, si può dire che il testo definitivo appare come un testo con *“più anime”*. Per un verso, il progetto pare oggettivamente molto legato ad una prospettiva di mantenimento della centralità dello Stato. Altre norme, invece, appaiono più nettamente orientate nel senso di un *regionalismo forte*.

All'interno del complesso lavoro svolto, è possibile sostenere il fatto che, pur esistendo visioni anche in molti casi contrapposte, frutto di orientamenti politici

differenti, il progetto elaborato è stato utile per l'ampliamento del dibattito sulla riforma federale dello Stato che, in quel preciso contesto e in quel determinato periodo storico particolare, era ancora agli albori.

Occorre anche sottolineare che il Comitato Speroni non ebbe modo di attuare alcuna riforma a causa della caduta dell'esecutivo guidato da Silvio Berlusconi dopo solo 7 mesi di governo.

La Bicamerale D'Alema e le difficoltà del percorso federalista.

Dopo le elezioni del 21 aprile 1996, in cui la Lega Nord - correndo da sola sganciata dai due poli di centro-destra e centro-sinistra – ottenne il 10,1 % a livello nazionale, si ripropose la questione del federalismo e della riforma in senso federale dello Stato. Proprio il fatto che il movimento politico che del federalismo fa la sua battaglia ideale avesse ottenuto un consenso elettorale così elevato (era di gran lunga il primo partito del Nord del Paese), fece in modo che la classe politica tornasse a discutere di federalismo (dopo la parentesi del Comitato Speroni).

Le vie che vennero ipotizzate per riformare la Carta Costituzionale erano due. La prima prevedeva l'elezione di una nuova Assemblea Costituente che riformasse in piena autonomia l'impianto totale della Repubblica; la seconda soluzione - che fu poi quella che prevalse – era quella di formare una nuova Commissione Bicamerale dopo i due non lieti precedenti della Bicamerale Bozzi (1983-85) e della Jotti-De Mita (1992).

Infine, grazie anche al prevalere del centro-sinistra (che diventa nuova maggioranza parlamentare), viene istituita la terza Commissione Bicamerale della storia repubblicana, quella che poi verrà denominata "*Bicamerale D'Alema*".

Il fatto poi che la stessa avrebbe dovuto occuparsi solamente della seconda parte della Costituzione, lasciando inalterata la prima, provocò non pochi dubbi sul reale intento riformatore che animò fin da subito i lavori della Commissione.

Nonostante gli ottimi intenti – soprattutto del centro-sinistra – fin da subito si nota come il recepimento di una vera cultura federalista e di una vera e propria riforma federale fosse ancora lontano da giungere all'interno delle istituzioni politiche del Paese.

Uno dei motivi principali di questo stallo era senz'altro dovuto allo scontro ideologico che si venne a creare tra opposte visioni del federalismo e, in definitiva, nella ricerca di un utile compromesso non portò alla creazione di alcuno Stato federale.

All'interno della Commissione vennero formati 4 Comitati, che si sarebbero occupati di argomenti precisi e circoscritti. Il primo di questi è proprio quello che riguarda la Forma di Stato, che avrebbe dovuto redigere la trasformazione dell'Italia in una *Repubblica Federale*.

Del comitato facevano parte 21 componenti: tra questi non c'erano quelli della Lega Nord, che si dissociarono subito dall'operato della Bicamerale, ritenendo che essa rappresentasse l'ennesima occasione per non fare le riforme (riforme non più rinviabili per le sorti del Paese).

A conferma di questo si nota come il dibattito che si ebbe sulla *Forma di Stato* all'interno della Commissione Bicamerale dimostrò, se per caso ce ne fosse

ancora bisogno, come nel Paese mancasse ancora una profonda cultura federalista e come, soprattutto, fossero presenti federalisti convinti sia nel centro-destra che nel centro-sinistra, e fossero presenti centralisti, contrari a qualsiasi processo di federalizzazione ma anche di maggiore decentramento rispetto quello attuale, in entrambi gli schieramenti.

Pur essendo, infatti, presenti personalità da sempre vicine all'idea federalista e regionalista – fattore di per sé positivo, che lasciava molte speranze per un concreto avanzamento verso il federalismo compiuto – le difficoltà risultarono subito evidenti e molto profonde.

I modelli di federalismo che emersero.

Una delle discussioni più animate e che ha destato maggiormente l'interesse dei Commissari, e in modo particolare di coloro che facevano parte del Comitato Forma di Stato, fu l'opposizione che emerse tra due diversi modelli di federalismo da realizzare nel nostro Paese. Ovvero la contrapposizione tra un federalismo di tipo cooperativo (come quello realizzato in Germania, per intenderci) e un federalismo di tipo competitivo (come quello esistente negli Stati Uniti o come si sta realizzando in Spagna). La Spagna, è bene ricordarlo, non è ancora uno Stato federale, ma bensì uno Stato regionale, dove al suo interno si è comunque realizzato un federalismo moderno (a geometria variabile) imperniato sulle Regioni e sulle cosiddette Comunità Autonome, tant'è che si è coniato il termine *federo-regionalismo* spagnolo per indicare appunto questo processo di costruzione di uno Stato federale del tutto peculiare rispetto altre esperienze nazionali.

Molti credevano che il federalismo realizzabile in Italia, e maggiormente in grado di recepire la domanda di sviluppo del Mezzogiorno, fosse quello tedesco, impostato sulla cooperazione e sulla negoziazione ad ogni livello istituzionale. Altri, tra cui il centro-destra in generale e in particolare il relatore sulla Forma di Stato Sen. D'Onofrio, auspicavano l'avvento di un modello spagnolo, dove attraverso lo spostamento di un numero sempre maggiore di competenze alle Comunità autonome, si è realizzato un sistema regionale, fondato sulle diversità territoriali.

In generale, tutto lo scontro politico su come creare un modello federale, è stato incentrato su questo fondamentale dualismo: federalismo cooperativo contro federalismo competitivo.

Gli antifederalisti in Bicamerale.

Tra le posizioni contrarie al processo federalista, importante fu quella del gruppo di Rifondazione Comunista. Altre perplessità giunsero da *Alleanza Nazionale*, molto più interessata ad una riforma presidenzialista di governo che ad una riforma federale dello Stato, la quale avrebbe necessariamente ridimensionato le competenze e i poteri dello Stato.

Tutto questo produsse un folto schieramento di politici, uniti nella comune lotta contro il federalismo, che rese ancora più incerto il cammino verso lo Stato federale.

Stupiscono, comunque, certe affermazioni susseguitesesi in aula da parte di esponenti di questi due partiti, che facevano presagire se non una genuina accettazione del federalismo, almeno un avvicinamento alle giuste finalità di

una riforma di questo tipo. Queste, per intenderci, furono le parole pronunciate da Armando Cossutta: *“Noi siamo - è noto - per il trasferimento dell'attività legislativa in capo alle regioni, con l'esclusione, come è noto, delle attività costitutive di uno Stato nazionale, che non avrei bisogno di ripetere ma sulle quali è bene insistere, per non andare oltre: la politica estera, la difesa, la giustizia, le grandi scelte di programmazione economica. Queste sono le competenze da attribuire allo Stato, mentre tutto il resto deve essere trasferito alle Regioni”* (Armando Cossutta, Commissione parlamentare per le Riforme Costituzionali, seduta n. 23, 15 maggio 1997).

Cosa ha prodotto la Bicamerale.

Nonostante le forti resistenze alla riforma federale dello Stato, il prodotto finale della Bicamerale, pur non rappresentando il definitivo avvento di un sistema completamente federalista, ha portato in ogni caso delle novità sostanziali, nonostante nel testo definitivo mancasse completamente la cosiddetta Camera delle Regioni o Camera delle autonomie, ritenuta a giusta ragione uno degli elementi irrinunciabili alla creazione di uno Stato federale. Non esiste infatti nessun sistema politico federale che non preveda una seconda Camera in cui siano rappresentate le entità territoriali dello Stato stesso.

Oltre all'inversione del riparto delle competenze legislative (art. 117 Cost.), la pariordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica (art.114 Cost.), l'accettazione del principio di sussidiarietà (ripreso poi dalle leggi Bassanini e dalla recente riforma del Titolo V), bisogna ricordare – tra le novità introdotte dalla Bicamerale D'Alema - anche la nuova composizione della Corte Costituzionale, oggi così ampiamente dibattuta in chiave regionalista. Siccome, come spiegato da noti giuristi e politologi, affinché si attui in modo completo una riforma federalista è necessario ripensare anche alla composizione della Corte Costituzionale, è utile ricordare come la Bicamerale D'Alema abbia, su questo punto, intrapreso una strada riformista che mai prima era stata lievemente presa in considerazione (se si esclude il Comitato Speroni). Ora, senza dilungarci oltre in una questione altamente tecnica, importa sapere che, in definitiva, venne accolta la visione di una Corte Costituzionale più "pluralista" con un numero di giudici più alto. Ma soprattutto, al fine di portare un maggiore equilibrio tra le componenti all'interno di questo organo, si è deciso che 5 giudici fossero nominati direttamente da un corpo rappresentativo del mondo delle autonomie, inserendo quindi un *elemento federalista* in questo organo di giustizia costituzionale.

Se da un lato, durante i lavori svoltisi in quasi diciotto mesi, le singole posizioni avevano lasciato intendere e presagire una possibilità di accordo generale, in particolare sulla Forma di Stato, dopo la presentazione alle Camere del progetto di riforma (4 novembre 1997) ogni partito tornò a ragionare in termini pratici e a pensare alla politica contingente.

D'altro canto, anche se la Bicamerale terminò i suoi lavori in un clima politico di divisione profonda tra la maggioranza di centro-sinistra e l'opposizione (centro-destra e Lega, a cui si aggiungerà poi Rifondazione Comunista), è pur sempre vero che l'operato della Commissione Parlamentare per le Riforme Costituzionali non fu affatto inutile, ma anzi, sotto determinati punti di vista, può essere inteso come prolifico e costruttivo per la discussione federalista che

venne effettuata in quella sede. Difatti, poi, il testo definitivo prodotto dalla Bicamerale rappresenterà la struttura (non in tutte le sue parti) della cosiddetta Bozza Amato sulla riforma del Titolo V della Costituzione. Essa costituì poi il progetto di legge costituzionale n. 5830 che verrà presentato successivamente dal Governo di centro-sinistra, e che verrà poi approvato prima in doppia lettura dal Parlamento, e sottoposto al referendum popolare il 7 ottobre 2001.

La riforma del Titolo V del centro-sinistra.

Dopo il fallimento della Bicamerale, dovuto comunque a motivazioni politiche contingenti, il centro-sinistra ritenne importante non mettere da parte tutto quello che di positivo (in materia di Forma di Stato) si era costruito in quei quindici mesi di discussione e studio.

In questo senso, l'atto di iniziativa governativo presentato il 19 marzo 1999 alla Camera dei deputati fu tutt'altro che una semplice presa di posizione dell'esecutivo e della sua maggioranza. In sostanza, si può a ragione ritenere che, per questa parte e con questo progetto, il Governo cercò essenzialmente di rimettere in moto un processo di riforma costituzionale che proprio il fallimento della Bicamerale aveva da tempo bloccato nelle sue ambizioni più ampie.

Il giorno 8 marzo 2001, proprio sul finire della tredicesima legislatura, il Senato della Repubblica ha approvato in seconda lettura, a strettissima maggioranza e con l'uscita dell'opposizione di centro-destra dall'Aula (così come era già avvenuto alla Camera dei deputati), un testo di riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, dedicato a "*Le regioni, le province, i comuni*". Essendo intervenuta l'approvazione con la sola maggioranza assoluta, è stato possibile richiedere, ed è stato richiesto da 1/5 dei componenti del Senato (nella concreta fattispecie sia dalla maggioranza che dalla opposizione) un referendum confermativo della legge di revisione costituzionale, ai sensi dell'art. 138 Costituzione.

Questa riforma ha poi rappresentato un terreno di scontro molto duro tra il centro-destra e il centro-sinistra, in modo particolare nella recente campagna elettorale per le politiche del 13 maggio 2001, che hanno visto vincere la coalizione della *Casa delle Libertà*.

Le novità che sono state portate dalla legge Costituzionale n.3/2001 (la cosiddetta legge sul "*federalismo*" del centro-sinistra) sono importanti, ma non permettono di parlare di vera *svolta federalista*. È, invece, possibile sostenere che la riforma del Titolo V abbia concluso un cammino ed abbia reso costituzionali alcuni cambiamenti sostanziali che in questi anni erano già intervenuti, ma solo attraverso la legislazione ordinaria. Ricordiamo così la legge di elezione diretta dei Presidenti di Regione n.1/99 e la *sussidiarietà* introdotta nel nostro ordinamento dalle leggi di decentramento (ordinarie) di Bassanini.

Proprio riguardo la sussidiarietà, con la recente riforma si inserisce direttamente in Costituzione tale principio fondamentale. Nel nuovo articolo 118 della Costituzione, esso viene accolto nella sua duplice dimensione, *verticale* e *orizzontale*.

Sempre seguendo le tracce della Bicamerale D'Alema, viene introdotto un nuovo criterio di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni (art. 117 Cost.), più coerente con un modello di Stato federale o comunque ad accentuato decentramento di funzioni. Al riguardo, però, è importante sottolineare come - nonostante la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato e dalle Regioni - se si passa a considerare l'articolo 117 comma 3, vi è l'inserimento della competenza che si qualifica come "*concorrente*".

Nella competenza legislativa concorrente le Regioni devono continuare ad attenersi ai principi fondamentali delle leggi statali, mentre nella potestà legislativa "piena", in altre parole nelle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato e che non rientrano in quelle di competenza ripartita, le Regioni sono tenute solo al rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivati dall'ordinamento comunitario. Proprio riguardo tale questione, comunque, si notano già i primi segnali di difficoltà di una corretta attuazione del nuovo Titolo V. Quello che risulta evidente è una confusione legislativa tra lo Stato da una parte e le Regioni dall'altra, con lo Stato che in ogni caso manterrebbe la propria supremazia scrivendo le leggi generali di orientamento.

E, come spiegato da vari costituzionalisti che magari hanno anche visto favorevolmente la riforma del centro-sinistra, questo è un elemento che può portare ad una confusione istituzionale e di ruoli, e può divenire una fonte di infiniti squilibri e contraddizioni.

Un'altra novità introdotta dal nuovo Titolo V è la previsione direttamente in Costituzione del cosiddetto federalismo fiscale. Infatti, il procedimento in atto, che sta portando maggiori poteri e funzioni agli enti regionali (federalismo costruito sulle Regioni), dovrebbe essere accompagnato da un simultaneo spostamento di risorse finanziarie alla periferia, in modo tale da rendere le autonomie territoriali in grado di svolgere le funzioni ad esse conferite. E dunque, ecco il nuovo articolo 119 che, pur prevedendo direttamente il *federalismo fiscale*, non rende autenticamente autonome dal punto di vista finanziario le Regioni. A questo problema fa seguito quello molto più complesso della differenza tra il Nord e il Sud del Paese, a cui si cerca di far fronte attraverso la previsione al comma 3 dell'art. 119 Cost. del cosiddetto fondo perequativo. Si legge testualmente: "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

L'altro nodo di quasi impossibile soluzione (almeno fino ad oggi) è costituito dalla seconda Camera. Quel che in ogni caso importa sottolineare è, nonostante le molte discussioni avute in merito, come per l'ennesima volta il Parlamento non abbia preso la decisione di riformare se stesso e dare, finalmente, al nostro Paese una Camera federale (*Senato delle Regioni-Camera delle autonomie*). Al riguardo è stato creato il *Consiglio delle autonomie locali*, presente nel nuovo art. 123 Costituzione, inteso come raccordo diretto tra le Regioni e le entità sub-regionali (Province, Comuni, Città Metropolitane, Comunità Montane).

Per giungere ad una sintesi finale e, più direttamente, ad una valutazione di ciò che è stato creato, è evidente che la riforma introdotta dalla legge Costituzionale n.3/2001 promuove un regionalismo forte ma, perché si possa

parlare di federalismo secondo l'esperienza comparata, mancano due elementi fondamentali: la presenza nel Parlamento nazionale di un organo rappresentativo delle autonomie territoriali, in cui gli attori del federalismo abbiano voce e legittimità costituzionale (Senato delle Regioni); l'accesso diretto alla Corte Costituzionale anche per Comuni e Province al fine di potere promuovere la questione di legittimità costituzionale, vale a dire una Consulta aperta all'elemento regionale, o in altri termini, territorializzata.

Non si è voluto, pertanto, creare uno Stato federale, ma si è voluto solo riformare lo Stato regionale, in correlazione alle modifiche che nel frattempo sono intervenute a livello di legge ordinaria statale.

È comunque molto difficile poter qualificare il testo approvato dal centro-sinistra come pienamente *federale*. Un nuovo assetto statale è sicuramente stato creato, ma da qui a parlare di Stato federale ce ne corre.

Il referendum costituzionale del 7 ottobre.

Il 7 ottobre 2001 si è tenuto il referendum confermativo sulla legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione approvato alla fine della tredicesima legislatura dal centro-sinistra, senza la maggioranza dei due terzi del Parlamento. Pur essendosi registrata una bassa affluenza alle urne (34,0 % i votanti), i Sì hanno prevalso (64,2% dei voti espressi), dando quindi conferma alla *“riforma federalista”* dell'Ulivo.

Giova sottolineare, d'altronde, come, pur essendosi registrata una bassa affluenza al voto tra tutte le Regioni che compongono la Repubblica, soltanto una ha in prevalenza rifiutato la riforma: la Valle d'Aosta (53,7% i voti contrari).

D'altra parte, stupisce anche il fatto che la zona in cui il *mini-federalismo* del centro-sinistra ha ottenuto il consenso più elevato, è stata la Provincia autonoma di Bolzano (85,6% i Sì), dove già vige un regime di autonomia molto elevato.

La Casa delle Libertà come polo federalista.

Dopo le elezioni regionali del 16 aprile 2000 la situazione politico-istituzionale del Paese parve fortemente mutata. Una caratteristica importante di questo voto regionale è stata la vittoria del centro-destra nelle quattro regioni del nord più avanzate e progredite economicamente (Lombardia, Veneto, Piemonte, Liguria). La conseguenza della vittoria in queste regioni fu l'inizio della strategia federalista-devoluzionista (attuata attraverso l'indizione del referendum sulla *devolution*) dei quattro governatori di centro-destra, che tante polemiche ha suscitato soprattutto nel periodo della campagna elettorale. In altre parole, il nuovo accordo politico-elettorale tra i partiti del Polo delle Libertà e la Lega Nord (*Casa delle Libertà*), è stato in pratica incentrato sulla riforma federalista e, come modalità attuativa del processo, è stata individuata la cosiddetta *devolution*, ovvero la devoluzione delle competenze legislative dallo Stato alle Regioni.

Anche nel 1994 la Lega Nord e Forza Italia, coalizzate nel Polo delle Libertà (nel Nord-Italia), e Forza Italia e Alleanza Nazionale alleate nel Mezzogiorno (Polo del Buon Governo), vinsero le elezioni. Solo che, in quell'occasione,

l'alleanza era già di per sé destinata a fallire, non avendo all'origine alcun accordo programmatico che ne orientasse la strategia di governo. Nella coalizione erano infatti presenti opinioni divergenti e, in alcuni casi, addirittura inconciliabili, come appunto il concetto di federalismo, accettato in quel momento solo dalla Lega Nord e da alcune frange (peraltro minoritarie) di Forza Italia.

Il motivo che aveva portato alla creazione del Polo era solo e unicamente la competizione elettorale; il fine era quindi la vittoria alle politiche del 27-28 marzo 1994. In quella circostanza, mentre la Lega Nord propugnava direttamente il federalismo, il partito di Gianfranco Fini si pronunciava direttamente anche contro le macroregioni, vedendo nell'allargamento delle autonomie territoriali una minaccia diretta allo Stato in quanto tale. In altre parole, il federalismo non era il collante che teneva unite forze così diverse come la Lega e Alleanza Nazionale.

Oggi, invece, la situazione appare essere fortemente mutata, con il governo in carica che appare stabile, e soprattutto, in grado di portare in porto la riforma federalista dello Stato creata sulla *devolution*.

Il modello, preso come riferimento, è infatti quello della *devolution* inglese, attuato dal governo laburista di Tony Blair. In altre parole, secondo il governo della *Casa delle Libertà*, ci sarebbe bisogno di un intervento analogo a quanto avvenuto in questi anni nel Regno Unito, dove il governo di Londra ha concesso sempre più poteri alla Scozia e al Galles.

Nonostante alle politiche del 13 maggio 2001 si sia registrato uno scarso risultato elettorale del movimento leghista, il segretario federale, Umberto Bossi, è stato designato come nuovo Ministro per le *Riforme Istituzionali e la devoluzione* (esatta dicitura del Ministero). Il suo compito, a prescindere dalle contingenze politiche di ogni momento, che è del tutto particolare in ogni fase storica, è quello di cercare di completare la riforma federalista portata avanti dall'Ulivo nel corso della legislatura precedente, per poter finalmente giungere ad una nuova struttura statale modellata su un impianto federale. Come dichiarato dal Ministro stesso, il suo intento è quello di portare una vera e propria "*rivoluzione copernicana*" che attribuirà potestà legislativa esclusiva alle Regioni che autonomamente, e non per determinazione imposta, decideranno di esercitare il potere loro riconosciuto dalla Costituzione.

Il piano di *devolution* (devoluzione) posto in essere dal Ministro delle Riforme è stato presentato ufficialmente nel corso del Consiglio dei Ministri del 21 novembre 2001. L'intento sottostante è senz'altro quello di non far scemare il dibattito sulla riforma federale, sebbene con il referendum del 7 ottobre si sia già giunti a delle modifiche importanti, e che fanno parlare da più parti di Stato federale pienamente raggiunto.

Il progetto del Ministro Bossi ha poi ottenuto il via libera ufficialmente il 13 dicembre 2001, da parte del Consiglio dei Ministri. Esso ha ottenuto, come auspicato dalla Lega Nord, l'accettazione definitiva da parte del governo, anche dalla parte più centrista della maggioranza (UDC).

Per meglio capire il disegno, attraverso una progressiva devoluzione di competenze legislative alle Regioni, si dovrebbe giungere ad un vero e proprio Stato federale, sull'esempio della Nigeria, o del Pakistan: il cosiddetto *federalismo per devoluzione*.

Oltre all'esempio inglese, si tende a seguire anche quanto sviluppato negli ultimi anni dalla Spagna che, attraverso un procedimento di devoluzione differita, sta creando una larga autonomia per le sue comunità. In pratica, ipotizzando un involucro che contiene tutte le competenze legislative, ogni entità territoriale che si sente pronta (economicamente e finanziariamente) ed in grado di esercitare determinate funzioni, può richiedere al governo centrale di ottenere lo spostamento di determinate competenze legislative in periferia.

Il processo di devoluzione sarà lungo e complicato, tanto che saranno diverse le fasi di spostamento di potere legislativo alle Regioni. Nelle prima fase, ovvero quella della cosiddetta prima devoluzione, le materie devolute saranno tre:

1. assistenza e organizzazione sanitaria
2. organizzazione scolastica e definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione
3. polizia locale

Le Regioni, quindi, otterrebbero la potestà legislativa esclusiva su queste tre materie, appartenenti agli enti federati (Cantoni, Länder, Regioni per intenderci) in quasi la totalità degli Stati federali. È, in altre parole, un procedimento di occupazione da parte delle Regioni degli ambiti di autonomia a loro concessi. A questa, poi, dovranno seguire altre fasi di devoluzione ulteriore, in modo tale da realizzare quel federalismo compiuto che tanto sta a cuore al movimento leghista, e in particolare, al Ministro delle Riforme in carica.

Si realizzerebbe in tal modo, il principio ispiratore della Lega Nord che, dal 1998 ad oggi, ha posto come finalità di breve periodo proprio l'avvio di un procedimento di devoluzione di poteri dallo Stato centrale alle Regioni, come modo d'attuazione concreta del federalismo.

In ogni caso, la recente modifica del Titolo V introduce il principio che le Regioni hanno competenza legislativa piena in tutte le materie che non vengono espressamente riservate allo Stato, permettendo pertanto un regionalismo differenziato e una parvenza di autonomia finanziaria. Anche se, da altri punti di vista, già si notano alcuni problemi di attuazione della recente riforma del Titolo V, che altro non fanno che ritardare l'avvio definitivo del procedimento di devoluzione.

La distanza tra Ulivo e Casa delle Libertà sulla riforma federale.

In ogni caso, gli scontri tra il centro-sinistra e il centro-destra in merito al federalismo auspicabile e realizzabile sono stati talmente laceranti che hanno allontanato ancor di più un confronto politico corretto sulla questione.

Durante la campagna elettorale per le politiche del 13 maggio 2001, infatti, il federalismo è stato utilizzato come strumento di lotta politica, come argomento di propaganda elettorale per attirare consenso. Entrambi gli schieramenti, da molto tempo ormai, dichiarano apertamente di accettare la riforma federale dello Stato, e soprattutto ognuno si dichiara sempre più federalista dei propri avversari politici. Sembra in pratica una corsa a chi è più federalista.

Al riguardo, è utile rilevare come proprio la *Casa delle Libertà* sia stata costruita su un accordo di programma governativo, che prevede, come punto centrale, la realizzazione compiuta del modello federale nel nostro Paese. Senza la discriminante della prospettiva federalista, il Polo non sarebbe riuscito

nell'intento di ricollegarsi in maniera vincente (come è stato alle politiche 2001) alla Lega Nord.

Tendono quindi a scontrarsi due visioni opposte di riforma federalista dello Stato: la difesa ad oltranza della recente riforma del Titolo V (regionalismo) da parte del centro-sinistra da una parte; la prospettiva federalista-devoluzionista avanzata dalla *Casa delle Libertà* dall'altra.

Conclusioni e prospettive federaliste attuali.

Se, dunque, il processo federalista-devoluzionista appare ormai pronto per essere intrapreso, è difficile credere che non si presenteranno difficoltà, soprattutto per il forte contrasto avanzato dallo schieramento di centro-sinistra, oltre che alle tendenze non favorevoli presenti all'interno della stessa *Casa delle Libertà* (centristi della maggioranza, UDC in particolare). All'interno dell'attuale maggioranza, infatti, convivono orientamenti divergenti proprio riguardo alla riforma federale dello Stato. In relazione a tale questione, è indubbio che l'attuale maggioranza sia composta da anime e sensibilità che spingono in direzioni diverse e che su questo tema manifestano discordanze molto evidenti. L'unica forza politica (all'interno della *Casa delle Libertà*) che è pienamente e concretamente federalista è la Lega Nord che ha come obiettivo politico dichiarato la riforma federale della Repubblica. Gli altri partiti della coalizione di centro-destra, purtroppo, mascherano nel loro comportamento politico una propensione federalista che, a volte, nelle situazioni contingenti non danno segno di possedere.

D'altro canto, la devoluzione prospettata dal Governo deve ottenere (o meglio, è auspicabile che ottenga) il consenso anche delle autonomie locali e, soprattutto, deve servire alla realizzazione di un progetto molto difficile: creare un reale percorso di avanzamento verso un completo Stato federale (non realizzato compiutamente dalla riforma dell'Ulivo). Ma, soprattutto, tutto ciò fa parte a pieno titolo degli impegni governativi assunti in campagna elettorale.

L'Italia è uno Stato unitario che, sull'esempio di altre realtà europee (Belgio per esempio) deve intraprendere un processo di federalizzazione in senso inverso rispetto al modo tradizionale. Ma per compiersi questo progetto, è necessario che i divari politici tra i partiti vengano ridotti e, soprattutto, che la cultura federalista venga diffusa nel Paese, così da far capire agli italiani l'importanza storica della costruzione di una Repubblica Federale.

A parte tutto quanto di positivo è stato compiuto in questi anni, i dubbi relativi alla reale volontà della classe politica italiana di trasformare la Repubblica italiana in uno Stato federale rimangono. I sondaggi mostrano infatti come la gente sia altamente favorevole ad un avvicinamento del potere politico al livello più vicino ai cittadini, o comunque, ad un aumento dei poteri da attribuire alle Regioni ma, in concreto, non si sa bene di preciso quali siano i vantaggi che uno Stato federale dovrebbe dare ad un contesto socio-politico come quello italiano.

A questo, si deve aggiungere anche il fatto che gran parte della cultura dominante è, ancora oggi, molto lontana dal recepire nel proprio bagaglio teorico il concetto di federalismo. Per non parlare inoltre dei mezzi di comunicazione che, occupandosi soprattutto di cronaca ed eventi

sensazionalistici, tralasciano di costruire nell'opinione pubblica un percorso di apprendimento verso i fenomeni politici in generale e verso il federalismo in particolare.

Il processo in corso, in ogni caso, si sta basando completamente sul riordino del sistema delle autonomie regionali; tanto che, il federalismo in Italia - secondo molti studiosi e costituzionalisti - dovrebbe essere imperniato proprio sulle Regioni, o su entità macroregionali (presenti nel progetto federalista di Miglio), che stanno divenendo veri e propri enti titolari di funzioni legislative proprie e con capacità di autogoverno. Proprio in questo momento, si è aperta quella che è stata definita la fase costituente delle Regioni, in cui gli organismi regionali andranno a riscrivere i propri statuti in modo tale da rendere coerente la propria posizione nel più ampio procedimento di articolazione federale del potere che sta investendo anche l'Unione europea, con la crescita di importanza delle autonomie locali nel procedimento d'integrazione continentale.

Purtroppo, quello che si nota in maniera evidente, è che la riforma federale continua ad essere invocata da una esigua minoranza di voci, sia all'interno della classe politica che all'interno della cittadinanza. E questo, francamente, non è un segnale positivo circa le prospettive future della riforma federale dello Stato italiano. Questo è un processo che dovrà necessariamente essere costruito con gradualità. La speranza è che alla fine porti alla realizzazione di un compiuto Stato federale. E, il fatto che al Governo ci sia una forza autenticamente federalista come la Lega Nord, fa ritenere come finalmente realizzabile il lungo cammino verso un nuovo Stato fondato sull'autonomia e sul pluralismo.

2 Agosto 2002

(sintesi della Tesi di Laurea discussa il 12 aprile 2002)

