

---

*Dopo le Europee. Si impone un necessario ripensamento dell'articolazione dei poteri a livello territoriale. Scartato il federalismo radicale potenzialmente secessionistico, occorre rispondere alla sfida con un moderno neoregionalismo federale per una più elevata integrazione sociale e territoriale.*

---

# Regionalismo e federalismo

---

di Claudio Bragaglio

Da tempo si è riaperta la discussione sul rapporto esistente tra il livello centrale della organizzazione dello Stato ed il livello periferico. La crisi del regionalismo italiano, speculare alla crisi dello Stato centralistico, comporta un necessario ripensamento della articolazione dei poteri. Tale dibattito è reso difficile dal richiamo leghista ad un federalismo troppe volte minacciato come separatismo, ma questa ambiguità non può essere motivo sufficiente per dimenticare che il principio di territorialità è una componente anche degli assetti infrastrutturali ed è fonte di potere costituzionale. Da Locke e da Montesquieu deriva la divisione – su un piano orizzontale – dei poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario), ma la effettiva declinazione storica della successiva tradizione giacobina e napoleonica ha conformato una struttura accentrata e piramidale dello Stato, soprattutto in Francia. Un modello, questo, che si è imposto anche nell'Italia postunitaria. Le ragioni storiche di tale processo affondano le radici anche nelle modalità di formazione dello Stato unitario, nel fallimento del confederalismo neo-guelfo di Gioberti e dell'ipotesi federalista di Cattaneo.

Dopo il fascismo, il recupero di varie istanze – in particolare quella cattolica – ha sollecitato il legislatore costituente a definire una “democrazia territoriale”, incentrata sul ruolo delle Regioni e delle autonomie locali. La divisione verticale dei poteri si basa sulla distinzione tra poteri centrali e poteri locali e, a giudizio del giurista Benvenuti, è necessaria ancor più della tradizionale divisione orizzontale per tutelare la democraticità dello Stato.

Disancorata dalla angustia della “provocazione” leghista, la discussione si può liberamente commisurare con varie esperienze federali, che risultano peraltro molto diverse tra loro.

Tendenzialmente possiamo dire che gli Stati federali di radice anglo-americana esprimono la conclusione di un processo storico di aggregazio-

ne, mentre quelli europeo-continentali costituiscono invece l'epilogo di un processo di disaggregazione.

Risulta di scarsa utilità la ricostruzione – sia pure con Kant ed Hamilton – di una ascendenza araldica. Il neofederalismo muove piuttosto dalla attuale crisi dello Stato nazionale ed un ricorso alla limitazione di modelli storici non è di per sé risolutivo. Si guardi, per esempio, al rapporto esistente in Germania tra la legge fondamentale del 49 (Grundgesetz) e la effettuale realtà dei Länder. In esso si coglie la discordanza «di un intervento normativo del Bund – afferma il costituzionalista Biscaretti di Ruffia – che è andato sempre più aumentando così via via restringendo la potestà legislativa dei Länder», con la conseguenza che «i poteri residui» rimasti nella competenza legislativa dei Länder risultano limitati.

### ***Guardando la nostra storia***

---

La riforma dello Stato non troverà soluzione in processi omologativi. Tantomeno la via d'uscita è rappresentata dal percorso “confederale” e secessionistico, indicato da Miglio nella proposta leghista di Assago. In tema di federalismo si possono quindi determinare sviluppi opposti tra loro, che possono comportare anche il rischio di spinte disgregatrici. Una impostazione riformatrice deve saper ricercare un percorso originale che si rapporti alla nostra storia, in particolare al “civismo regionale” che nel corso dei secoli ha definito uno dei caratteri fondamentali dell'Italia. «Nella tradizione civica delle regioni italiane – scrive Robert Putnam – si riscontra un grande valore» e «le regioni hanno avuto una posizione preminente nella storia italiana per più di mille anni».

Per quanto si spinga in profondità nella storia italiana, lo sguardo non scorge facilmente una identità di “nazione”. A giudizio dello storico Ruggiero Romano non vi riesce neppure Cattaneo con la sua idea di “città”, costretta a rappresentare «il principio ideale delle storie italiane». Solo una storia intesa come intreccio delle storie locali dà fisionomia al Paese, prima ancora che alla Nazione.

Ma un Paese, con un profilo delineato da storie locali, non fa nascere di per sé uno Stato e l'esperienza italiana dimostra come una comunità possa anche non riconoscersi nel rapporto esistente tra Stato, Regioni e municipalità.

Il centralismo napoleonico dello Stato unitario fu dettato dalla convinzione che i particolarismi regionali costituissero un rilevante ostacolo per l'unità nazionale. E così le classi dirigenti liberali affrontarono il problema del rapporto “centro-periferia” all'insegna non di una articolazione dei poteri, ma di un compromesso trasformistico tra il centralismo statale ed i vari potentati locali basato su “patti clientelari”.

La crisi – fiscale e di legittimazione – del modello statalistico del Welfare State è profonda, ma non per questo va considerata ineluttabile la risposta neoliberista. Infatti valorizzando il neoregionalismo è possibile costruire un nuovo modello, societario ed autonomistico, di Welfare State, con una corrispondenza più diretta tra erogazione dei servizi sociali, gestione basata su un principio di sussidiarietà, responsabilità di ordine fiscale.

## ***Una cultura autonomistica di governo***

La riforma regionalistica dello Stato può dunque essere inserita in un progetto di riforma della politica che risponda alla crisi dello statalismo con il rilancio di una cultura autonomistica di governo. Una scelta non nuova per la sinistra europea se pensiamo che la strada dell'autentico federalismo è stata aperta – come ricorda il politologo Duverger – dalla Germania fin dalla sua prima Costituzione repubblicana, votata a Weimar nel 1920.

Ma la sinistra è chiamata a misurarsi con la crisi del proprio statalismo. Una riflessione di Mario Tronti sull'89 e sul crollo del "socialismo di Stato" risulta quanto mai pertinente. Il «tragico del politico» – scrive Tronti pensando alla sinistra comunista – è che «quelle organizzazioni prima di tutto di lotta non sono state capaci di riconvertirsi come forze prima di tutto di governo». Non è riuscito il passaggio dalla politica allo Stato e dallo Stato al governo. «È nella classe sociale, prima ancora che nel partito politico, la ragione di fondo di un fallimento». La capacità di governo si acquista per aver attraversato un ruolo dirigente nella società e per aver prodotto una cultura istituzionale. L'autore di *Operai e Capitale* si spinge fino ad affermare che «forse la classe operaia non poteva essere comunque classe di governo». Le ragioni ultime del fallimento, dunque, vanno individuate nella crisi del rapporto tra sinistra sociale e governo, in uno statalismo che si è così impostato come il sostituto della classe.

Mentre a metà degli anni '70 ci si interrogava con Norberto Bobbio sull'esistenza o meno di una teoria dello Stato nel marxismo, la sinistra mancava l'appuntamento politico non con la teoria, ma con l'esercizio del governo, sia a livello nazionale che locale. Brescia inclusa. Un periodo questo su cui pesa ancora l'ombra di una rimozione, di una risposta assolutoria che ha individuato l'errore nell'accordo con la Dc morotea. Ma il fallimento della solidarietà nazionale e delle "Giunte aperte" – non casualmente anche delle stesse Giunte di sinistra – meriterà pure di essere criticamente riconsiderato, magari per concludere – anche solo in via ipotetica – che la successiva "Tangentopoli" fu proprio il frutto più velenoso non del "consociativismo", bensì del fallimento di una esperienza di "grande coalizione" che avrebbe dato compimento alla prima fase della Repubblica e legittimato una successiva democrazia dell'alternanza. Non bisogna dimenticare che in altri Paesi europei forme compiute di "democrazia dell'alternanza" furono possibili proprio dopo esperienze di "grandi coalizioni".

Il concetto di "consociativismo" si è reso così improprio da diventare perfino una assurda pregiudiziale alla politica delle alleanze ed alla cultura della mediazione. Ci si confronti con la Germania dove esistono forme di collaborazione (come il "comitato di mediazione" tra Bundestag e Bundesrat) che in Italia ricadrebbero sotto la definizione di consociativismo. Un partito all'opposizione nel Bundestag è tutt'altro che mal situato se è al governo nei Länder. «La conformazione istituzionale del federalismo tedesco – scrive Enrico De Angelis – richiede un alto grado di consenso; l'opposizione è così più cooperativa che competitiva».

Il "consociativismo", esibito spesse volte a sproposito, è – insieme al trasformismo – non la causa bensì un effetto di un sistema politico bloccato. I sostenitori dell'iperfederalismo dovrebbero quantomeno tener presente che molti regimi federali sono strutturalmente più esposti al "consociativismo". In-

fatti la rappresentanza delle unità federate nella seconda Camera, espressa dai diversi governi locali, presuppone ruoli decisivi di governo per forze politiche che, rispetto allo schieramento, possono ritrovarsi all'opposizione.

La separazione tra maggioranza ed opposizione nel sistema federale tedesco non è lineare. «Si stabilisce – osserva Duverger – una confusione di poteri di un genere completamente inedito, dato che i membri degli esecutivi federali entrano nel legislativo federale». In questo senso, essi partecipano pienamente alla sovranità dello Stato federale. In altri termini uno Stato federale non registrerebbe alcuna forma di “consociazione” solo nell'ipotesi (peraltro improbabile) che l'opposizione fosse esclusa, oltre che dal governo centrale, da tutti i governi regionali. I governi federati sono co-legislatori federali; i Länder, attraverso il Bundesrat, incidono sull'intera attività legislativa con meccanismi consensuali tipici del federalismo tedesco.

### ***Società civile, società politica***

---

La crisi della politica può trovare una delle chiavi risolutive nella riforma regionalistica dello Stato. Chi ritiene che dalla “società civile” possa linearmente scaturire la risposta politica a questi problemi coltiva una illusione. La crisi della politica non può che trovare soluzione nella politica stessa, nella ricerca della “autonomia del politico”. Oggi è scontato il consenso per chi evoca la “società civile”, ma il passaggio dalla sfera del privato, dal momento meramente economico, all'etico-politico comporta un salto logico. Hobbes ricorda che il politico nasce prima e crea la società. Senza politica che si fa “Stato” non ci può essere neppure il sociale, ma soltanto la “moltitudine” che senza istituzioni non acquista il carattere di società. Il problema aperto non è quello di privatizzare la sfera pubblica, ma tutelarne i valori specifici, diffidando di chi evoca la “società civile” per meglio occupare lo Stato con un berlusconiano “Partito azienda”, con una illiberale commistione di potere economico, politico, informativo.

La riforma regionalistica consente di ridurre la separazione tra società politica e società civile. Ma lo stesso regionalismo va ripensato per evitare anguste impostazioni, finalizzate ad una esclusiva tutela della comunità dalla interferenza statale. Si tratta, infatti, di far concorrere il sistema delle autonomie alla conformazione della politica generale dello Stato.

Il neoregionalismo, inoltre, deve aprirsi alla integrazione europea, nella consapevolezza che il rinnovamento in senso federale delle strutture interne sarebbe di ben scarsa utilità se non si inquadrasse in un rinnovamento in senso federale delle istituzioni comunitarie.

Le Regioni devono essere dotate di autonomia costituzionale e rappresentare una espressione di autogoverno, in un quadro che mantiene l'unità e l'indivisibilità dello Stato. Ma tale unità risulta seriamente compromessa dalla impostazione del sen. Miglio, dalla ipotesi della “confederazione” di tre macroregioni. Oggi – sottolinea Miglio – il “foedus” è un contratto che ha come presupposto il “diritto di secessione”, inteso come un diritto naturale che non può essere escluso da una Costituzione federale. Un'idea, questa, inaccettabile.

Tale impostazione esprime più che il federalismo un viatico per la Repubblica del Nord, la ribellione di alcuni ceti allo Stato sociale, più che allo Stato centralistico. Nulla esclude che dopo la vittoria elettorale delle destre il

“riequilibrio” a favore dei ceti più forti avvenga non più per via federalistica, bensì attraverso l'uso antico e spregiudicato delle classiche leve statali.

Sta di fatto che oggi rimane in campo un federalismo radicale e potenzialmente secessionistico che rompe il “solidarismo civico”, sostanza di una nazione democratica. «Qui si annida – scrive Rusconi – un potenziale etnocentrico che può entrare in collisione con una concezione universale dei diritti di cittadinanza», demolendo il valore comune di cittadinanza tra Nord e Sud. È questo il presupposto di una “etnodemocrazia” che riaprirebbe il conflitto tra “demos” ed “ethnos”, tra la comune cittadinanza politica e la pluralità delle appartenenze locali.

Il problema del federalismo va affrontato in concreto con il potenziamento del regionalismo e con l'istituzione del “Senato delle Regioni”. Ciò presuppone una ridefinizione delle funzioni e degli stessi confini regionali; come è stato opportunamente proposto anche dalla Fondazione Agnelli. La necessaria modifica dell'articolo 117 della Costituzione, come peraltro previsto dalla Commissione bicamerale, comporta che la Regione abbia competenza legislativa più ampia ed in tutte le materie che non siano espressamente riservate allo Stato.

Un tema importante è rappresentato dal riequilibrio fiscale basato sulla autonomia finanziaria, sul “federalismo fiscale”. È una scelta rilevante basti pensare che, considerando 21 paesi democratici, gli Stati unitari hanno una percezione fiscale del governo centrale pari all'83%, mentre gli Stati federali del 53%. Un riequilibrio è necessario, ma deve rimanere fermo il principio di reciprocità e di solidarietà, in modo tale che il federalismo sia mezzo non di stabilizzazione, ma di superamento del sistema di diseguaglianze.

Una riforma di ispirazione federalistica comporta anche una ristrutturazione dei rapporti tra Regioni e Comuni. Il tradizionale municipalismo presenta un eccesso di frammentazione che risulta speculare e funzionale alla logica centralistica.

La gestione dei servizi pubblici, delle “public utilities”, la tutela del territorio, l'assetto urbanistico, le politiche ambientali mal si conciliano con l'idea ottocentesca di città. La soluzione istituzionale, peraltro inapplicata, della legge 142 per le aree metropolitane lascia irrisolto il problema dei livelli istituzionali intermedi che aggregano le funzioni dei comuni contermini, senza interferire con i compiti assegnati alle Province. Si pensi al problema del governo delle aree conurbane (ma non metropolitane) come l'hinterland di Brescia. Il superamento del municipalismo attraverso una idea di “città-regione” è la sola strada che consenta di creare un multipolarismo nello sviluppo su scala regionale, evitando il corso inerziale delle cose che vede una progressiva concentrazione (e congestione) nell'area milanese, a fronte di una permanente frammentazione municipalistica.

Nella “autonomia” vi è il principio regolatore di un nuovo ed unitario processo di identità che investe il Paese. Neoregionalismo contro separatismo, per un federalismo di tipo cooperativo. L'evoluzione della Lega è davanti ad un bivio. Da parte loro le forze della tradizione cattolico-democratica e le sinistre di governo – in particolare nella realtà lombarda – sono chiamate ad una nuova sfida che ritraduca la cultura autonomistica del passato in convergenti scelte istituzionali e di governo, per delineare attraverso un moderno neoregionalismo federale una più elevata integrazione sociale e territoriale.

**Bibliografia di riferimento**

- Feliciano Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, 1994  
Zeffiro Ciuffoletti, *Federalismo e regionalismo*, Laterza, 1994  
Enrico De Angelis, *Il federalismo in versione tedesca*, in "Il Mulino" n. 4, 1991  
Maurice Duverger, *Manifesto di Milano*, in "Il Federalista" n. 3, 1993  
Gianfranco Morra, *Breve storia del pensiero federalista*, Mondadori, 1993  
Sergio Pistone, *Un'Italia federale in una Europa federale*, Cesfer, 1993  
Robert Putnam, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Mondadori, 1993  
Ruggiero Romano, *Paese Italia*, Donzelli Editore, 1994  
Gian Enrico Rusconi, *Se cessiamo di essere una Nazione*, Il Mulino, 1993  
Giulio Tremonti, Giuseppe Vitaletti, *Il federalismo fiscale*, Laterza, 1994  
Mario Tronti, *Con le spalle al futuro*, Editori Riuniti, 1992