

Italia: uno Stato federale?

di Umberto Serafini

Presidente fondatore dell'Asire

Le premesse

A parte condizionamenti costituzionali (della vigente Costituzione del 1948) o limiti del mandato conferito all'organo parlamentare incaricato di proporre le riforme costituzionali - condizionamenti e limiti che qui non ci interessano, perché il compito che ci stiamo, in questa noticina, assegnando è quello di chiarire cosa sia uno Stato federale (a differenza di uno Stato regionale o, naturalmente, di uno Stato a struttura unitaria centralistica) -, vorremmo metter subito le mani avanti sottolineando che non si può intraprendere

un dibattito, e poi un progetto, di avvio allo Stato federale (nella fattispecie: l'Italia repubblica federale) discutendo separatamente, senza un preliminar schizzo d'insieme, organo per organo, funzione per funzione. Anzitutto il federalismo non è - o non è solo e principalmente - una tecnica istituzionale, ma una strategia etico politica; ciò premesso, in una Costituzione di Stato federale *tout se fient*, perché si tratta di un sistema, quello, appunto, dello Stato federale.

Per fare l'esempio classico degli errori, in cui si incorre trascurando la "bussola", veniamo alla trattazione frequente del principio di sussidiarietà. Si definisce genericamente - e fin qui tutto bene - che esso consiste nell'attribuire a ciascun livello di potere territoriale autonomo (dal Comune alla Nazione e all'Europa, per dirlo schematicamente) ruolo e poteri che a quel livello possono essere affrontati in modo ottimale, ma poi si sentenzia - a torto - che il principio di sussidiarietà è la colonna portante del federalismo. No, perché il federalismo è in primo luogo - o, anzi, come tendenza motrice - il passaggio

progressivo da convivenze basate su rapporti di forze, reali o presunte, fra diverse comunità umane, territorialmente organizzate, a rapporti regolati da un patto che sostituisce alla "legge della forza" la "forza della legge", cioè, in parole povere, che annulla alla radice la giustificazione della guerra o della contestazione violenta, dando per scontato che un patto stabile e fondato sulla democrazia deve permettere ai contraenti, con la libertà e nel tempo, il pareggio dei profitti e delle perdite e anche facilitare la creazione di interessi e di ideali comuni (sottolineiamo "nel tempo", il che significa che la secessione rompe proditoriamente il patto, interrompendo unilateralmente il processo verso l'equilibrio o il riequilibrio). (...)

Torniamo allora al principio di sussidiarietà: esso acquista il significato, che ci interessa, nel quadro, logicamente preliminare, del federalismo, di cui diventa un elemento essenziale. Il federalismo può definirsi come la democrazia dell'interdipendenza di tutte le comunità umane: il principio di sussidiarietà si preoccupa che ogni comunità, di qualsiasi livello, goda dell'autonomia e quindi dei poteri necessari per portare il meglio di sé alla costruzione federale (...). Senza il quadro federale, tuttavia, il principio di sussidiarietà ipotizza una serie di rivendicazioni di autonomia da "ottenere" nella mancanza di un criterio obiettivo di giudizio e con una tendenza a chiedere il massimo di potere purchessia; anzi si sta affermando, male inteso, il culto collegato del principio di prossimità - cioè di "vicinanza" al cittadino -, per cui, senza un

limite, si torna a celebrare l'onnipotenza egoistica nel proprio territorio "vitale", con un atteggiamento noto nell'etologia. Ora il principio di prossimità ha un senso solo se si usi pedagogicamente, come richiesta di autogoverno anche ai livelli più immediati, fino al villaggio o al quartiere urbano (ma ciò rientra nella tendenza a "liberalizzare" tutti i rapporti umani, a partire dalla famiglia, dalla donna, dai giovani): fermo rimanendo che ciò non ha nulla a che fare con la radice del federalismo, che non è il "piccolo" territorio, ma la persona umana, nella sua ricchezza, che si prodiga nel suo territorio abituale (anche nel suo territorio abituale), ma che va a morire o a dedicarsi fino al sacrificio per ciò che si può realizzare negli altri livelli, fino alla "pace perpetua". Dunque questa "democrazia dell'interdipendenza" nelle formulazioni costituzionali dovrà preoccuparsi degli organi di conduzione dell'interdipendenza stessa, altrimenti il "sistema" federale non funziona. Viceversa, come ora vedremo, assai spesso si vuol far passare per federalismo l'autonomismo anarchico, con totale disinteresse per il nesso federale: salvo poi a ricorrere, ovviamente preoccupati e intenzionati a contenere l'anarchia autonomistica, a un presidenzialismo di emergenza (governo presidenziale); in sostanza pronti a reprimere quello che si è concesso, non contenti di un governo statale stabile e forte (il sistema tedesco non va bene?), ma si direbbe con la salvaguardia di un "duce democratico" (il Presidente americano, di fronte all'esperienza nuovissima, dopo

tanti anni di dipendenza dalla monarchia britannica, di uno Stato federale indipendente - ancora in larga parte unito da un federalismo competitivo -, era ed è un vero e proprio Re elettivo, arbitro del governo centrale). Nel presente frangente italiano sembra per il momento prevalere l'avvio non a una Repubblica federale, ma a una Repubblica basata sull'anarcoregionalismo, da completare o meno con un presidenzialismo forte o diluito.

Il progetto

Vediamo dunque qualche punto essenziale (o qualche problema da approfondire) in vista di una autentica Repubblica Federale italiana. Ebbene, rimarranno di esclusiva competenza delle istituzioni centrali (Governo, Assemblea popolare nazionale, ecc.) materie a loro volta di esclusivo interesse nazionale, coi relativi Ministeri nazionali (politica estera, difesa, ecc.) - limitazioni, codecisioni, ecc., se mai dipenderanno qui dalla costitutenda Federazione sovranazionale, europea -, mentre tutte le altre materie, di interesse comune centrale o regionale, saranno codecise. Le Regioni saranno rappresentate al Centro dal Senato delle Regioni o Senato federale, e i relativi Ministeri e il loro attuale gigantismo saranno sostituiti al Centro da semplici e "leggeri" Dipartimenti con funzioni di coordinamento (o, se del caso, di iniziativa): parallelamente si svilupperà un conveniente decentramento amministrativo (evitando ogni duplicazione sul territorio: ciò riguarda soprattutto l'esecuzione amministrativa, che, come è già stato, inel-

ligentemente osservato, sarà affidata largamente alla base, agli enti locali che non hanno potestà legislativa). Il federalismo in pari coi tempi respinge, in linea di massima, la vecchia separazione stabile delle competenze - oltretutto astratta, obsoleta e sovente arbitraria - del "regionalismo" della nostra Costituzione del 1948 (perché l'agricoltura alle Regioni e l'industria al Centro?). Il nostro progetto esclude altresì la trilogia spesso proposta (Centro, Regioni, Enti locali), perché il corretto federalismo prevede solo, semplicemente (per arrivare a decisioni rapide e non a contestazioni infinite), il Centro ed Enti federati rappresentati dalle Regioni: il problema non è infatti proporre una ulteriore competizione e poi un incerto compromesso a tre, ma occorre rendere la Regione effettivamente rappresentativa di tutta la realtà autonomistica del suo territorio, e poi emergere come sicuro e univoco antagonista dialettico del Centro. Naturalmen-

te il problema è liberare gli Enti locali di tutti gli attuali lacci e lacciuoli sia statali che regionali - salvo, per le Regioni (come vedremo), la irrinunciabile autorità nella pianificazione del territorio - . Si tratta per gli Enti locali di dare, questa volta, una definizione costituzionale delle loro competenze e di avere diritto di ricorso alla Corte costituzionale, ma soprattutto di decentrare ad essi compiti amministrativi oggi accaparrati da Regioni pletoriche e nel contempo scarsamente capaci di programmare.

Il Senato delle Regioni o Senato federale è la chiave di volta dell'interdipendenza

federale nell'ambito dello Stato. Esso è composto da membri degli Esecutivi delle Regioni, da questi nominati ed eventualmente revocati (analogamente al *Bundesrat* della Germania federale): l'idea di elezioni a suffragio universale del Senato per le Regioni è un'aberrazione tipica di quello sconfinamento dei partiti politici - necessari, beninteso, per la democrazia - che si chiama, con giusto spirito critico, partitocrazia. Esso risulta un organo chiave, perché occorre la presenza attiva al Centro degli Enti federati (le Regioni) proprio in quanto con i compiti che si va sempre più, inevitabilmente, assumendo lo Stato moderno e le esigenze dei suoi doveri sociali risulta irrazionale una ripartizione fissa e inamovibile per materie tra Centro e politica decentrata, e quindi occorre una presenza nel Parlamento nazionale degli Enti federati (Senato delle Regioni), evitando che i ripetuti e cogenti riferimenti al Centro e le sue leggi-quadro annullino il ruolo autonomo della Regione.

I voti di ciascuna Regione possono essere dati solo unitariamente (ogni Regione disporrà di voti in proporzione dei suoi abitanti, ma ogni Regione dovrebbe disporre di almeno due voti), considerando gli Esecutivi regionali (come vedremo) quale sintesi rappresentativa di conclusioni democratiche, che si sono avute all'interno della

Regione, e non elementi di un iter democratico che rifletta esigenze o pressioni politiche extra-regionali, in un gioco senza certezze e senza fine agli effetti della codificazione federale. Una legge costituzionale stabilirà poi le modalità della par-

tecipazione dell'Assemblea popolare (Camera dei deputati) e del Senato delle Regioni alla formazione della volontà della Repubblica nella Unione Europea. Infine in uno Stato federale ci dovrà essere una preclusione costituzionale al cosiddetto diritto di secessione: ovviamente.

È ragionevole attribuire una posizione preminente al Senato delle Regioni nelle scelte di redistribuzione finanziaria (perequazione) fra le Regioni, essendovi rappresentate di volta in volta le Regioni che, direttamente o indirettamente, "danno" e quelle che "ricevono", sia per adempiere ai compiti minimi di istituto sia per corrispondere a piani di sviluppo regionali o interregionali.

In questo nostro quadro caratteri e ruolo (nella Costituzione del 1948) dell'Ente Regione subiscono una radicale mutazione: ma prima occorre sottolineare che questa volta perequazione a parte - le Regioni saranno responsabili politicamente ma anche finanziariamente. Indubbiamente l'alleggerimento della spesa centrale creerà una larga espansione fisiologica delle entrate finanziarie della Regione, ma cesserà la finanza derivata e la Regione avrà la sua autonomia fiscale e in generale finanziaria, con la relativa responsabilità, nei limiti posti dallo "spendibile nazionale" (la politica monetaria, ormai anche con i suoi vincoli europei): per altro, attraverso il Senato delle Regioni, si avrà il confronto con la parte dello spendibile, che si attribuisce al Governo centrale ed è sotto il controllo della Camera dei deputati (i limiti complessivi dello spendibile - una volta

stabiliti - non sono discutibili, ma la sua ripartizione fa parte della dialettica federale).

Ma vorremmo venire ancora alla Regione, che è un po' in crisi di identità specifica in molte parti d'Europa: restando in Italia avanziamo due caratteri, che riteniamo essenziali. Il primo - che il sottoscritto difende da parecchi decenni, ma che prima ancora difendeva Adriano Olivetti, autore negli anni trenta di un progetto, preparato da una *équipe* pluriculturale, di Piano regolatore della Valdaosta (e con Olivetti difendevamo insieme nel Movimento Comunità il primo Movimento nazionale che abbia avanzato dubbi sullo Stato regionale e proposto una Repubblica federale, negli anni cinquanta) -, il primo carattere di una Regione moderna e di valore essenziale discende dalla possibilità, tutta sua, di operare, nella dimensione più idonea (fra il Comune, anche grande, o altri Enti locali, intermedi, e l'ampio e diversificato territorio nazionale), una sintesi a priori di pianificazione del territorio (*aménagement du territoire*) e di controllo (e/o di progettazione o promozione) dello sviluppo economico e sociale regionale: è la maniera più razionale e radicale di affrontare una effettiva politica di difesa ambientale.

Il secondo carattere, che proponiamo - ma con noi anche qualche eccellente studio di ufficio ad hoc regionale (cito quello notevole della Regione Emilia-Romagna) -, è una Regione bicamerale, secondo una prospettiva frequente auspicata anche dal federalismo teorico. Accanto

all'Assemblea regionale eletta a suffragio universale e diretto si avrebbe un Consiglio delle autonomie locali, che parteciperebbe alla formazione delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione: ciascuno Statuto regionale provvederebbe a determinare la formazione di questo Consiglio, rispettando comunque l'esigenza di una equilibrata rappresentanza degli Enti territoriali della Regione, sia in base alla loro qualità (Comuni grandi, medi e piccoli, Aree metropolitane, Comunità montane, eccetera), sempre tenendo conto, nel proliferare degli Enti cosiddetti istituzionali (non territoriali) della regola "un territorio, un governo", sia in base alle diverse zone del territorio regionale. L'AICCRE - di cui "Comuni d'Europa" è l'organo sociale - ha più volte auspicato la creazione di un Ente analogo al *Landkreis* o provincia rurale della Germania federale, atto a creare una sinergia di piccoli Comuni, che rischiano di essere emarginati dalle concentrazioni urbane, tendendo così a creare zone pre-desertiche del territorio regionale. La creazione del Consiglio (regionale) delle autonomie rafforzerebbe, al di là di ogni polemica, la posizione necessariamente esclusiva delle Regioni nel Senato federale, garantendo agli Enti locali una posizione importante e influente, decisiva.

Per carità, il presente è un rapido schizzo orientativo, che fra l'altro lascia problemi importanti indecisi o da chiarire, ma rimane il quesito iniziale e primario di questa noticina: vogliamo una Repubblica federale o schiaviamo?