

CFP VI EDIZIONE 2010 SUMMER SCHOOL

IL FEDERALISMO IN ITALIA

Michela Costa

Indice:

Introduzione

Evoluzione storica del federalismo italiano

Sistema valoriale e modelli applicativi

Conclusioni

Introduzione

Il concetto di federalismo è stato, negli ultimi tempi, oggetto di analisi banali, superficiali e spesso prive di fondamento dottrinale, invocato da demagoghi improvvisati come una panacea per tutti i mali di cui soffre il Paese. Il risultato è stato quello di avere spaccato l'opinione pubblica tra chi diffida apertamente di una dottrina "separatista" rispetto alla conclamata unità italiana e chi, entusiasta sostenitore, la identifica nella geniale intuizione politica dell'attuale maggioranza al potere. In realtà, il federalismo in Italia affonda le proprie origini nei movimenti di stampo liberali del XVIII secolo e da allora sino ai giorni nostri è stato oggetto di numerose teorizzazioni, che tuttavia non sono state in grado di superare la radicata tradizione centrista. Il presente *paper* ha come obiettivo quello di illustrare brevemente i passaggi storici più importanti di tale dottrina nel nostro Paese per poi esaminare rapidamente i due modelli applicativi più significativi, quello liberale e quello sociale, suggerendo l'adozione di quello sociale nell'ottica di un federalismo dissociativo da realizzarsi nell'ambito della Costituzione repubblicana.

1. Evoluzione storica del federalismo italiano

Verso la fine del XVIII secolo iniziano a circolare all'interno del territorio che un secolo più tardi sarà unificato sotto il nome di Regno d'Italia le prime idee su un'organizzazione del potere che, seppur ancora in forma embrionale, si richiama al principio di "unità nella diversità" teorizzato da Alexander Hamilton e posto alla base della Costituzione di Philadelphia del 1797 e del federalismo statunitense.

Sarà qualche decennio più tardi, con la divulgazione del pensiero di Montesquieu sulla separazione dei poteri e sul relativismo storico e geografico degli ordinamenti giuridici, che verrà a crearsi un vero e proprio movimento intellettuale e politico a difesa del federalismo, che annovera al suo interno uomini politici (Ricasoli, Farini, Minghetti, Cavour), filosofi e giuristi (Cattaneo, Gioberti, Romagnosi), esponenti della sinistra giacobina (Buonarroti) e della destra cattolica (Mazzini). La creazione del Regno d'Italia nel marzo del 1861 rappresenta una prima negazione delle idee federaliste: un'unità forzata, basata su un accorpamento amministrativo e burocratico di culture, tradizioni e costumi profondamente diversi gli uni dagli altri, espressione dei valori e delle tradizioni delle signorie, dei comuni e dei principati, senza alcun denominatore comune. Si tratta di un passaggio fondamentale per lo sviluppo di un federalismo italiano: l'unità (la "corbelleria" come ebbe a definirla Cavour in una lettera a Rattazzi) rappresenta un'evidente forzatura, un atto "contro natura" imposto dal re Vittorio Emanuele che considera il nuovo Regno una propagazione di casa Savoia, che tutto accentra in sé, convinto che una volta realizzato lo *State building*, il *Nation Building* sarebbe avvenuto quale conseguenza diretta. Prima gli apparati burocratici e le istituzioni, poi, forse, il popolo. Anche il tentativo di Minghetti (ministro degli Affari Interni del Regno) di realizzare quel "larghissimo decentramento" suggerito da Cavour, mediante l'introduzione delle regioni e dei consorzi di province venne cassato a grande maggioranza. L'avvento del XIX secolo determina una ripresa delle idee autonomiste e federaliste trasversale alle ideologie ed agli schieramenti (da Salvemini a Don Sturzo a De Gasperi), soprattutto come reazione alle conseguenze disastrose del fascismo e delle dottrine nazionaliste, simboli di un apparato statale accentratore, sovrano, burocratico e chiuso all'interno di confini certi. Da un regime così oppressivo rinascono forti istanze federaliste (siano esse associative, come unione di una

pluralità di stati preesistenti, o dissociative, come decentramento rispetto ad un precedente stato unitario) che daranno vita, tra gli altri, al “Manifesto di Ventotene” di Rossi e Spinelli (documento che contiene in sé le linee guida della carta dei diritti della futura Unione Europea) nel 1941, alla Costituzione Repubblicana nel 1948, e saranno alla base anche della riforma del titolo V della stessa carta nel 2001, senza contare una serie variegata di tentativi e progetti di riforma di discutibile successo succedutisi nel tempo hanno proposto forme diverse di compartecipazione al potere di Stato ed enti locali.

2. Sistema valoriale e modelli applicativi

Alla base della dottrina federalista (in tutte le sue molteplici forme applicative) si individuano tre valori comuni: (i) tutela delle libertà fondamentali e dei diritti del singolo rispetto all'ingerenza dello stato unitario; (ii) salvaguardia del territorio, unico dei tre elementi costitutivi di weberiana tradizione (popolo, governo e territorio) non intaccato dal processo di globalizzazione e (iii) garanzia di una effettiva partecipazione degli individui alla *res publica*. Tale sistema valoriale ha avuto però applicazioni differenti, riconducibili a due modelli precisi. Il primo modello, quello del federalismo liberale, ritiene la divisione dei poteri come lo strumento per garantire una reale separazione tra lo Stato-apparato e la società civile, garantendo a quest'ultima -formata da individui titolari di ampie ed inviolabili sfere di libertà- una vera e propria “immunità” rispetto alle interferenze del potere pubblico, secondo il modello teorizzato da Tocqueville¹ ed applicato negli Stati Uniti. Il potere centrale ha come obiettivo quello di proteggere il valore essenziale, ovvero la libertà di mercato, e di dettare regole che siano coerenti con i principi della libera iniziativa economica, della proprietà privata dei mezzi di produzione e della libertà di lavoro, mediante l'applicazione dei principi di “sussidiarietà orizzontale e verticale” (che rallenta i processi decisionali pubblici a favore di quelli decentrati) e di “concorrenza” tra gli ordinamenti politico-giuridici degli enti locali membri. Il secondo modello, quello del federalismo sociale, si basa invece su un rapporto collaborativo tra Stato e società civile che prevede l'intervento diretto dello Stato in materie -come quella economica e sociale- che consentano lo sviluppo delle condizioni idonee per attuare una uguaglianza sostanziale dei cittadini ed un ampliamento della carta dei diritti. Dalle necessariamente brevi note che precedono si intuisce come questo secondo modello meglio si adatti ad una tradizione di *welfare state* come è quella italiana. Eppure qui sorgono gli interrogativi rispetto alla efficacia di questo modello. Uno su tutti: l'esigenza di un intervento statale a garanzia dei diritti sociali ed economici e, allo stesso tempo, la necessaria cooperazione tra il centro e la periferia, rischia di determinare un eccessivo rallentamento dei processi decisionali portando, in definitiva, ad un'inefficace tutela dei diritti perseguiti con il modello federalista e ad un inasprimento del già rilevante *cleavage* centro-periferia. Forse il vero snodo dell'intera questione risiede nella previsione di meccanismi (da adottare con legge di rango costituzionale) atti a garantire l'effettività del principio di sussidiarietà (soprattutto nell'esercizio della potestà normativa) tra stato ed enti periferici e nella ridefinizione dei confini di competenza dei singoli enti. Diversamente, ogni modello ed ogni teorizzazione risulterebbe inevitabilmente destinata ad una sconfitta sul territorio. Persino la recente teoria delle suddivisione del Paese in “tre Italie”² mediante caratteri distintivi tipici³ (società delle garanzie, tipica del reddito fisso e concentrata nel Nord e nel Centro, quella del rischio, formata da soggetti esposti alle oscillazioni del mercato e distribuiti in tutto il territorio e quella della forza, espressione della criminalità organizzata presente nelle aree del Sud) non sembra sufficiente a garantire un perfetto funzionamento di un modello federalista italiano senza l'adozione di opportuni correttivi.

3. Conclusioni

Le brevi considerazioni svolte inducono ad una conclusione “dubitativamente favorevole” all'adozione di un modello di federalismo sociale in Italia. Seppure alcune premesse ideologiche del federalismo siano

¹ Scriveva Tocqueville “quando vedo accordare il diritto e la facoltà di fare tutto a una qualsiasi potenza, si chiami popolo o re, democrazia o aristocrazia, sia che lo eserciti in una monarchia o in una repubblica, io affermo che là è il germe della tirannide e cerco di andare a vivere sotto altre leggi”

² RICOLFI, op. cit.

³ L'uso di una pluralità di fattori per l'individuazione delle aree rappresenta il superamento della teoria delle due Italie ipotizzata da Cavour, che, sulla base di un esclusivo parametro territoriale, assumeva l'esistenza di due macro aree regionali, quella della valle del Po e quella al di là dell'Appennino, senza in alcun modo includere le regioni meridionali

innegabili e totalmente condivisibile anche con riferimento al nostro Paese (*in primis*, la necessaria salvaguardia del pluralismo identitario, dal punto di vista storico e culturale, economico e sociale delle istanze territoriali), non si può negare che senza un impianto costituzionale condiviso e meditato ogni tentativo rischierebbe di ricreare quelle situazioni di *impasse* alle quali il principio di sussidiarietà previsto dalla Carta fondamentale ci ha abituato. E dunque situazioni in cui un conflitto tra il Governo ed una regione basato su una interpretazione discussa delle rispettive potestà normative nelle materie teoricamente devolute alle regioni, può non solo dare vita a procedimenti di legittimità costituzionale delle leggi stesse, ma anche allo stallo di un intero settore economico, come è successo pochi mesi or sono nella regione Puglia con riferimento alla disciplina dei processi autorizzatici per la costruzione di impianti solari fotovoltaici.

Riferimenti bibliografici

ANGELINI F., "Quale modello di federalismo per l'Italia" in *Focus paper del Centro Tocqueville-Acton*, 2007

BOGNETTI G., "Federalismo", in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1992

DE TOCQUEVILLE A., "La democrazia in America", Bur, Milano, 1982

GALLI S., "Pensieri sul federalismo", in materiale didattico CFP

GALLI S., "Quante Italia? La suddivisione territoriale della penisola dal Risorgimento ai nostri giorni", in *Rivista di Politica*, 01/2010

RICOLFI L., "Le tre società. E' ancora possibile salvare l'unità d'Italia?", Guerini e Associati, Milano, 2007