

FEDERALISMO

&

LIBERTÀ

RIVISTA PERIODICA DI POLITICA E CULTURA

Anno sei
Numero uno-due
(gennaio-aprile)
1999

EDIZIONI IL FENICOTTERO

Kincaid J. – 1990, "From Cooperative to Coercitive Federalism", in *Annales of the American Academy of Political and Social Science*, n. 509, pp. 139-152.

Lottieri C. – 1997, "Le comunità, le etnie e la nazione-volontà", in *Federalismo & Società*, n. 1/2, pp. 81-103.

Lowenberg A.D. e Yu B.T. – 1992, "Efficient Constitution Formation and Maintenance: the Role of Exit", in *Constitutional Political Economy*, vol. 3, n. 1, pp. 51-72.

Madison J., Hamilton A. e Jay J. – 1787, "The Federalist Papers", J.E.Cooke (a cura di) World, Cleveland, 1961.

Martelli P. – 1989, *Teorie della scelta razionale*, in A. Panebianco, "L'analisi della politica", pp. 159-192, il Mulino Bologna.

McGee R.W. – 1994, "Secession Reconsidered", in *Journal of Libertarian Studies*, n. 11, pp. 11-33.

Meadwell H. – 1993, *Transitions to independence*, in "Politics and Rationality", di Meadwell H. e James G., Cambridge, Cambridge University Press.

Miglio G. e A. Barbera, – 1997, "Federalismo e secessione", Mondadori, Milano.

North D.C. – 1994, "Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia", il Mulino, Bologna.

Nock Albert Jay – 1994, "Il nostro nemico, lo Stato", Liberilibri, Macerata

Olson M. 1982 – "The Rise and Decline of Nations", New Haven, Yale University Press

Ordeshook P.C. e Chen Y. – 1994, *Constitutional Secession Clauses*, in "Constitutional Political Economy", vol. 5, n. 1, pp. 46-60.

Petrosino D. – 1994, *Secessione*, in "Democrazia & Diritto", vol. 34, pp. 325-355.

Petrosino D. – 1996, *Democrazie di fine secolo. L'epoca delle secessioni?*, in "Secessione", edito da A. Cantaro, Ediesse, Roma.

Rawls J. – 1982, "Una teoria della giustizia", Feltrinelli, Milano.

Rothbard M. – 1994, "Nations by consent: decomposing the nation-state", in *The Journal of Libertarian Studies*, vol. 11m pp. 1-10

Sunstein C.R. – 1991, "Constitutionalism and Secession", in *University of Chicago Law Review*, n. 58, pp. 633-670.

Young R.A. – 1994, *The Political Economy of Secession*, in "Constitutional Political Economy", vol. 5, n. 2, pp. 221-251.

Wagner R.E. – 1993, "Parchement, Guns and Constitutional Order", in Rowley C.K., op.cit.

Wood J.R. – 1981, "Secession: A Comparative Analytical Framework", in *Canadian Journal of Political Science*, n. 14, pp. 107-134.

Il dibattito federalista in Italia visto dalla Germania

di Alexander Grasse **



Un osservatore d'Oltralpe fa il punto sul federalismo in Italia esaminando il comportamento delle regioni: alcune sono consapevoli di vivere un ruolo federale. Altre invece ripropongono, in peggio, il modello centrale. Di fatto le disparità fra Nord e Sud sono ancora aumentate.

LA ROTTURA DEL TABÙ

L'immagine che si offre all'osservatore esterno circa l'attuale discussione in Italia relativa alla Questione Regionale, vale a dire il dibattito sul rafforzamento di tutte le basi decentrate di governo e di amministrazione relative alle regioni, risulta alquanto confusa. Perciò il dibattito sul regionalismo, sul federalismo e non ultimo anche sul separatismo, nell'agenda politica ha raggiunto una posizione di rilievo, che anche al di là dei confini italiani richiede una analisi scientifica e politica approfondita.

Caratteristica del dibattito appare fino ad ora l'indeterminatezza di definizione dei concetti, documentata dalla dinamica della discussione e l'evidenza degli esiti di questo processo: ai suddetti termini vengono associati contenuti del tutto differenti, sia in virtù della finalità politica, della provenienza teorica e partitica dei singoli attori, sia sulla base dei corrispondenti contesti e soprattutto momenti applicativi. Talvolta i

* Traduzione dal tedesco di Leonardo Allodi

** Professore di Scienze Politiche, Università di Giessen (Repubblica Federale di Germania)

concetti di regionalismo e di federalismo vengono addirittura impiegati come sinonimi.

Ancora nel 1994 soltanto la Lega Nord parlava di federalismo intendendo questo concetto in senso pieno, cosicché in Italia ad esso erano comunemente associati degli intenti separatisti. Ora, dal momento che la Lega Nord di Umberto Bossi fin dalla primavera del 1996 si schiera a favore di una secessione del Nord-Italia con veemenza e apertamente, proclamando l'indipendenza della chimera Padania, si è giunti ad uno spostamento di valenze. Non solo ci si è ampiamente distaccati da concetti fino ad ora correnti come regionalismo, neo-regionalismo, ma il contenuto di federalismo è stato spostato al centro della discussione, al di là delle pure sue forme concettuali.

Sensazionale nel dibattito è in primo luogo il dibattito stesso, poiché la ricca storia, nel frattempo riscoperta, del federalismo e dei suoi primi pensatori politici e teorici in Italia¹ a partire dal Risorgimento è una storia di continue sconfitte. Dal contesto della difficile e tarda unificazione, l'autocomprensione dell'Italia è stata sempre indissolubilmente connessa al centralismo.

Con il dibattito sul federalismo noi sperimentiamo di conseguenza non soltanto una significativa rottura di un tabù, ma anche, il fatto che ad esso prendono parte quasi tutti i rilevanti attori politici e sociali: partiti, una pluralità di istituti scientifici, associazioni, sindacati ed anche la stessa Chiesa cattolica². Tutti sviluppano propri progetti di riforma a favore di un decentramento e li introducono nel discorso pubblico promosso dai media – una novità assoluta in Italia.

IL "PUNTO CIECO": LE POLITICHE SUB-NAZIONALI IN ITALIA E IL DIBATTITO FEDERALISTA

La particolarità della coincidenza dell'attuale dibattito sul federalismo ed una vasta situazione di crisi, in cui l'Italia si trova al più tardi dal 1992, ostacola la ricerca delle cause concrete della discussione sulla Questione Regionale. L'impostazione corrente, di "spiegare" la virulenza del tema soltanto attraverso il fenomeno delle Leghe, resta in ogni caso troppo superficiale e chiude sia la via ad una analisi differenziata sia il tentativo di "qualificare" il dibattito sul federalismo unicamente come fenomeno concomitante al tramonto della partitocrazia.

Senza dubbio alle Leghe del Nord-Italia appartiene la funzione precorritrice dello svilupparsi di iniziative federali. È fuor di dubbio inoltre che Tangentopoli ha scosso in modo duraturo gli equilibri politici del paese – sia orizzontalmente che verticalmente – cosicché nuove opzioni politiche potessero trovare spazio. Questo modo di osservare "macroscopico", che domina nella pubblicistica e nella scienza, trascura però il ruolo, all'interno del dibattito sul federalismo, delle unità decentrate di governo e amministrative e nasconde quindi le molteplici situazioni problematiche che qui sotto si celano. Infatti un tale angolo visuale trascura il fatto che il sistema politico italiano è un *multi-level-government* altamente complesso, che richiede analisi "microscopiche" e un approccio di tipo sistemico. Si evidenzia cioè il fatto che in misura rilevante, per la spiegazione del dibattito sul federalismo e della crisi dello Stato e della democrazia italiani, occorra prendere in considerazione l'evoluzione dei livelli subnazionali.

Anche in Italia l'esito del "modello regionale" concepito nella Costituzione viene giudicato in modo prevalentemente negativo, come ad esempio, di recente, ancora da personalità come il politologo Gianfranco Pasquino (1996) o il sociologo Arnaldo Bagnasco (1996). Questo modo di vedere contrasta con posizioni controcorrente troppo poco diffuse, che non di rado appartengono ad osservatori esterni all'Italia. Al riguardo occorre innanzitutto nominare Robert D. Putnam (1993), il quale vede nelle regioni un rilevante fattore di modernizzazione per il sistema politico e sociale italiano. Si tratta dunque della questione se sia di fatto corretta l'affermazione generale di Bagnasco, secondo cui la maggior parte degli osservatori stranieri siano scarsamente informati, ostinandosi con il mito di una significativa ed efficiente decentralizzazione in Italia e seguendo l'errata ipotesi secondo cui le regioni avrebbero in qualche modo accelerato lo sviluppo politico ed economico (Bagnasco, 1996, pag. 65) oppure se una dettagliata analisi delle politiche subnazionali, fondata su risultati di indagini italiane, che non solo si interroga sul successo e l'insuccesso, ma anche sulle corrispondenti cause di questi, riesca a porre in luce una immagine assai differenziata del *regional government* in Italia?!

In questo studio viene sostenuta la tesi che proprio lo specifico rapporto di mescolanza fra successo ed insuccesso è ciò che ha permesso che le regioni all'inizio degli anni Novanta non solo divenissero impor-

tanti veicoli del dibattito sul federalismo in Italia, ma anche fattori che lo hanno disinnescato. Una serie di regioni, per esempio l'Emilia Romagna, l'Umbria, il Veneto, la Lombardia, la Toscana, la Basilicata fra le altre, sono state in grado in particolare di sfruttare spazi di azione, anche se molto piccoli, che erano a loro disposizione, e di dar forma a politiche specificatamente regionali e a stili di politica. Numerosi recenti studi come quelli di Bellini (1996), Brancati (1995), Piattoni (1994), Leonardi (1993), Leonardi/Nanetti (1990), dell'Istituto di ricerca Nomisma (1993) fra gli altri hanno chiaramente mostrato: *Regional government makes a difference!*

Accanto ai due strumenti classici di guida (i) l'applicazione normativa e (ii) la competenza nella distribuzione finanziaria si è fatto ricorso al riguardo alla regolazione mediante l'organizzazione di processi sociali e politici, anche e soprattutto sulla base delle scarse competenze legislative e finanziarie. Questo si può vedere particolarmente bene nell'esempio dell'Emilia Romagna: con la creazione di reti politico-strategiche, mediante il modello di azione cooperativo-partecipativo e attraverso una serie di processi di autoriforma è stata esercitata una politica orientata al consenso, che considera poco i costi di trasformazione della modernizzazione sociale e ha reso possibile un massimo di sviluppo economico. Di fronte a questo retroscena si sono potute sviluppare politiche innovative del governo regionale nonostante le risorse finanziarie assai limitate. Politiche, che spesso altre regioni hanno assunto come modello. Si aggiunga a questo una amministrazione comparativamente efficiente.

Tendenzialmente le regioni in Italia, a circa 25 anni dalla loro nascita, sono dunque divenute attori significativi all'interno della struttura istituzionale, cosicché la tesi, che siano esclusivamente il terreno della politica dello stato centrale o istanze di distribuzione finanziaria, non è così accettabile. Al contrario: "Between the end of the 1980s and the beginning of the 1990s, regional economic policies as well as the regions themselves appeared to be strengthened and finally legitimized, in a sort of irresistible process of acquisition of a wider range of tools and objectives. Italy's unaccomplished regionalism appeared to have a fresh, new start, rejoining the European trend towards subnational protagonism. By the mid 1990s, Italian regions are engaged on a wide spectrum of economic issues" (Bellini, 1996, p. 67).

Le regioni italiane che hanno conseguito successi sono giunte, al più tardi all'inizio degli anni Novanta, ai limiti di una "prassi-autonomia regionale". Esse vedono il proseguimento e l'evoluzione delle politiche regionali fortemente compromessi dall'intreccio di competenze sempre crescente e dalle risorse che diminuiscono. Di fronte allo scenario di una accresciuta autocoscienza regionale, che si alimenta dei successi delle politiche regionali conseguiti e dalla generale rivalutazione del "terzo livello" nel quadro del processo di integrazione europeo, queste regioni rivendicano dunque più ampie competenze e di conseguenza una maggiore autonomia.

Sul rovescio della regionalizzazione si trovano, d'altra parte, gli esempi – essenzialmente meglio conosciuti – di regioni con più scarsi successi come ad esempio la Calabria, la Campania e la Puglia. Di fatto i problemi di queste in ambito strutturale, vale a dire in primo luogo quelli relativi alla creazione di strumenti adatti alla implementazione di politica nazionale e comunitaria e, in secondo luogo, quelli relativi alla programmazione di una politica specificatamente regionale, sono ancor sempre enormi. E chiari progetti politici si trovano alla base dell'azione di poche regioni.

Proprio il fatto dunque che alcune regioni si trovino nella situazione di accertare il proprio potenziale d'azione e di sfruttarlo fino in fondo, altre al contrario siano divenute unità che si limitano alla pura riproduzione delle politiche dello Stato centrale, unità che agiscono in modo centralistico, poco efficienti, incapaci di allocare risorse, e iperburocratizzate, ha portato al fatto che le disparità socio-economiche all'interno dell'Italia da allora siano per di più aumentate, la qual cosa ha portato a rapporti enormemente tesi.

Per il deficit delle regioni italiane tuttavia, appaiono decisive evidentemente le debolezze di sistema dello stato nazionale e le perdite per attrito a queste connesse. Queste vengono alla luce sempre più fortemente proprio nel confronto europeo, esse provocano conseguenze negative in forma di svantaggi nello sviluppo, aggravanti che di fronte al livello di regionalizzazione formale già oggi raggiunta possono apparire inutili, in quanto irrazionali.

Fra i più grandi ostacoli per la formazione di politiche decentrate vi è la scarsa autonomia finanziaria delle regioni. L'87% del gettito finan-

ziario delle "regioni a statuto ordinario" avviene attraverso le prestazioni di trasferimento dello stato centrale a destinazione vincolata (Cinsedo, 1994, pag. 885 ss.). Attraverso il comportamento invasivo da una parte dello stato centrale romano nella legislazione regionale, ad esempio con l'emanazione di dettagliate leggi "quadro" o leggi "cornice" ovvero con il richiamo "all'interesse nazionale della tutela della unitarietà", le regioni sono per di più limitate nella loro libertà di azione e capacità funzionale. Il sistema dei trasferimenti a destinazione vincolata ha favorito del resto un rapporto scarsamente responsabile con le risorse finanziarie e ha promosso strutture di tipo clientelare.

La politica decentrata in Italia è il risultato di processi di negoziazione e compromessi decennali, assai complessi e difficili, i quali hanno avuto come risultato quello di lasciare, l'uno rispetto all'altro, un qualcosa di completamente diverso da una immagine chiara e coerente di competenze in rapporto ai differenti corpi territoriali. E da questa situazione deriva il carattere della politica subnazionale nella prassi italiana: poco sistematica, frammentaria, settorializzata e isolata. La ripartizione, poco chiara, delle competenze e delle funzioni di controllo ha confuso le responsabilità politiche e ha in definitiva impedito anche la formazione di una classe politica regionale, senza la quale il livello intermedio nello stato italiano dei partitidoveva restare debole. Nel quadro delle condizioni descritte, le regioni non hanno potuto adeguatamente adempiere alle funzioni politiche ed amministrative assegnate loro specificatamente dalle basi della Costituzione, per quanto si possa, anche a ragione, parlare di un "modello incompiuto". Tanto più sorprendenti sono dunque i risultati positivi delle singole regioni!

Il sistema politico italiano, fino alla fine di questo decennio, è stato sempre in grado di soddisfare le differenti esigenze di ambiti parziali della società e di clientele e di produrre una sufficiente forza d'integrazione. Eppure, dal momento che o in altri luoghi vengono prodotte nuove disuguaglianze o i problemi vengono risolti con soluzioni costose, diventa sempre più difficile una soluzione politica, ovvero sia: il differimento e lo spostamento dei problemi anziché la loro soluzione.

L'affievolirsi della capacità di integrazione di questo modello di azione, si è manifestato con la comparsa, per la prima volta, della *Liga veneta*, mentre essa si è rivelata pienamente solo all'inizio degli anni novanta (Diamanti, 1993).

Nell'ambito del dibattito sulla Questione Regionale emergono dunque due differenti temi di discussione e linee di sviluppo³: parallelamente alle provocazioni efficacemnete amplificate a livello massmediale dalla Lega Nord, che a partire dalle dimissioni del suo precursore intellettuale Gianfranco Miglio, non ha più presentato un concetto di federalismo chiaro ed operazionalizzabile, per la sollecitazione delle regioni più ricche, con l'inclusione del sistema degli Enti Locali, si è sviluppata una seria, scientificamente fondata, discussione sulla riforma federale dell'Italia, che dispone di una quantità non più circoscritta di proposte concrete e di progetti legislativi per la trasformazione della Costituzione italiana⁴.

Attraverso una politica perseverante e orientata al consenso, regioni-battistrada come l'Emilia Romagna, la Toscana, la Lombardia e il Veneto, nel corso del 1995 hanno saputo superare i contrasti sia di tipo territoriale sia di tipo politico-partitico fra le differenti regioni, e a dar vita ad una alleanza interregionale⁵. Opponendosi alle posizioni scioviniste riguardo al benessere, ed economico-liberali della Lega Nord sono state così elaborate concezioni che hanno legato insieme il diritto all'autodeterminazione delle comunità regionali al dovere di solidarietà nella forma di concreti meccanismi di riequilibrio e di trasferimento. In questo modo i timori presenti nelle Regioni del Mezzogiorno poterono essere rimossi, ponendo in risalto in modo via via più accentuato i vantaggi, che una riforma federale può arrecare proprio a queste regioni. Ed infine veniva spezzata anche la resistenza delle *Regioni a statuto speciale*, che temevano una perdita dei loro privilegi.

In questo quadro si è pervenuti anche ad un allargamento della cooperazione regionale. Dopo che questa, a livello internazionale e già da alcuni anni, è una consistente parte essenziale della politica regionale (Balme, 1996; Grasse, 1996), ora per la prima volta, anche a livello nazionale, si è introdotta la forma di una collaborazione istituzionalizzata. Così, per esempio, la Regione *Emilia Romagna* nel 1995 e nel 1996 ha concluso diversi accordi di cooperazione con le Regioni *Basilicata*, *Puglia* e *Sardegna*, che hanno come fine concreti progetti bilaterali nell'ambito dello sviluppo economico, della formazione professionale, della politica del mercato del lavoro, dello scambio di funzionari ed ancora altro, in cui in primo luogo avviene il trasferimento di corrispondente Know-how⁶. Queste *partnership* regionali fra Nord e Sud rappre-

sentano una novità assoluta e potrebbero creare scuole di portata europea, questa concezione potrebbe rivelarsi assai efficace. Da una parte le regioni cercano in tal modo evidentemente di compensare, in una forma e modo innovativi, la grande mancanza del "Modello regionale" concepito dalla Costituente, soprattutto la mancanza di meccanismi e organi orizzontali e verticali. Dall'altra questo costituisce già un contributo assai concreto alla solidarietà interregionale⁷.

Concludendo si può constatare che questo compattamento degli interessi regionali in Italia ha indubbiamente accresciuto l'influenza delle Regioni stesse.

IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI

Nel complesso sistema italiano a più livelli, che oltre alle 20 Regioni, consta, come tutti sanno, di 103 Province, 8100 Comuni, 337 Comunità montane e 13 Città metropolitane in fieri, a partire dal 1990 - in particolare con la legge 142/1990 - è germogliato un significativo movimento.

Significativo è il fatto che singole regioni da lungo tempo tentino di coinvolgere sistematicamente gli enti locali nella loro concezione di una riforma regionale o federale. Sorprendenti sono, in primo luogo, gli sforzi, compiuti con lo sguardo ad una Italia federale, di collegare fra loro tutte le forze decentrare e in secondo luogo l'intenzione di delineare un coerente sistema di autonomie territoriali, che abbracci tutti i livelli subnazionali⁸. Il coinvolgimento degli enti locali non ha soltanto dato un più incisivo dinamismo al dibattito sul federalismo in Italia, ma ha conferito ad esso anche una più ampia base.

Questa strategia appare tanto plausibile quanto promettente, tuttavia di fronte alle esperienze dei rapporti degli *enti locali* con le regioni, essa non è affatto semplice. Al contrario, i Comuni si sono mostrati per lungo tempo assai capaci nell'aggrirare le regioni, quando si trattava di imporre interessi locali a Roma. Per quanto, non soltanto nel contesto nazionale, ma anche in quello europeo, vale a dire nell'ambito dei fondi strutturali della Comunità europea, si sia mostrato che tanto la capacità effettiva come anche le possibilità di incidere degli enti locali dipendano in misura decisiva da quelli delle regioni corrispondenti (Tommel, 1994). In quanto esse sono

prestazioni isolate di parti dei comuni, in particolare delle grandi città, e le cui resistenze contro un rafforzamento dei livelli intermedi delle regioni sono controproducenti. Concetti come quello del cosiddetto *federalismo delle grandi città*, che i comuni pongono come punto centrale della decentralizzazione e che assumono, come punto di partenza della loro argomentazione, la caratteristica struttura policentrica per l'Italia e la tradizionale forza dei Comuni, in realtà non sono solidi. Gli *enti locali* in ogni caso approfitteranno di un accrescimento significativo delle regioni, il loro destino non è separabile da quello delle regioni, nell'ambito della profonda regionalizzazione raggiunta dall'Italia.

In particolare appare interessante, in questo contesto, il modello di federalizzazione dell'Italia proposto dal governo della regione *Emilia Romagna*. Partendo dall'ipotesi secondo cui l'influenza delle regioni in un sistema federale dipende in modo decisivo dalla loro rappresentanza a livello nazionale, viene proposto per l'Italia il modello di un federalismo "cooperativo" o "federalismo dell'esecutivo", in cui ci si orienta per ampie parti al modello federale tedesco. La richiesta fondamentale è pertanto la trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni, che per tutte le questioni rilevanti regionali abbia potere di co-determinazione, inclusa la legislazione finanziaria. Questa camera deve essere composta dai membri degli esecutivi regionali (Mariucci et al., 1996). Questo modello tuttavia, conseguentemente, compie un passo decisivo che va oltre la riproduzione del modello tedesco, poiché esso prevede anche una seconda camera a livello regionale per gli enti locali e certamente con analoghi poteri a quelli delle regioni a livello nazionale. Richieste simili da parte dei comuni e delle loro associazioni centrali in Germania sono sempre fallite per la resistenza dei Länder⁹.

IL CASO NORD-EST

Una enorme pressione politico-sociale a favore di una autonomia regionale maggiore proviene, a partire dagli anni 1994/1995, anche dal Nord-est dell'Italia, un fenomeno spesso troppo poco osservato al di fuori dell'Italia. Il caso *Nord-est* è il tipico esempio di una "Regione" profondamente assorbita nel processo di globalizzazione, che allo stesso tempo dispone di identità regionali relativamente solidamente formate.

Certe analogie con il modello catalano sono evidenti. Anche nel Nord-est dell'Italia ci si vede esposti sempre più direttamente alla lotta concorrenziale sensibilmente acuita fra le regioni per vantaggi di posizione, e così cresce qui l'insoddisfazione per le disfunzioni della politica di Roma, che è d'intralcio allo sviluppo economico regionale. La comune protesta di tutti gli attori si orienta soprattutto contro l'avvertita sproporzione fra le prestazioni deficitarie dei servizi dello stato e gli aggravati fiscali esistenti, cosicché l'autonomia fiscale è una delle richieste centrali¹⁰. Viene tuttavia stigmatizzata anche la troppo elevata e fitta attività regolatrice dello stato centrale nella politica economica regionale, gli svantaggi per le piccole e medie industrie, così come la scarsa efficienza delle strutture amministrative. Oltre a ciò il peso economico, di non far parte forse dell'Unione Economica e Monetaria, potrebbe giocare un ruolo non secondario.

Lo sviluppo nel Nord-est mostra molto chiaramente l'affievolirsi della capacità di integrazione del sistema politico dell'Italia e rinvia, ancor più del fenomeno della *Lega Nord*, alla urgenza di una soluzione della *Questione regionale*, dal momento che le incrinature nel consenso circa la necessità della solidarietà nazionale sono anche qui enormi: già il 25,2% della popolazione del Nord-est propugna chiaramente una indipendenza dell'Italia del nord, che considera economicamente vantaggiosa. Un ulteriore 33,6% vede nell'indipendenza vantaggi economici per il Nord, per quanto essa rifiuti l'opzione a favore di una secessione (ancora?) (Diamanti, 1996, pag. 18). Ad una osservazione più prossima, emerge dunque un intreccio di motivi e di convinzioni economiche, che mostra come il separatismo o in termini positivi l'*indipendentismo* abbia una base molto più ampia di quanto comunemente si pensi, e che risulta gradito non soltanto dalla Lega Nord. Questo rinvia a problemi strutturali dello stato centrale italiano e a frizioni sociali profonde.

Diverse inchieste degli ultimi anni permettono di individuare un chiaro trend di crescente adesione in tutta Italia a favore di una più ampia decentralizzazione delle strutture amministrative. Un'Italia federale, nonostante le rilevanti differenze regionali, trova sempre più una positiva risonanza nelle cittadine e nei cittadini italiani – un processo nel 1990 ancora inimmaginabile! Nella questione "Federalismo – sì o no?" si trova tuttavia ancor sempre un rilevante dislivello Nord-Sud. La politica non è ancora riuscita evidentemente a convincere la popolazione dell'Italia del

Sud circa. Le chances che una maggior autonomia regionale può ad essa offrire e ad eliminare la diffidenza (comprensibile) che permane circa la volontà di solidarietà del Nord-Italia. Nel *Mezzogiorno* si ritiene che i propri interessi – il riequilibrio di chi è economicamente arretrato mediante una redistribuzione – siano garantiti meglio da uno stato centrale forte. Questo mostra quanto grande sia ancora, di fatto, il bisogno di discussione pubblica e di informazione sul tema del federalismo in Italia¹¹.

CONCLUSIONI

Dopo che la regionalizzazione dell'Italia è stata concepita e percepita sempre come processo *Top-down* (di vertice), l'attuale dibattito sulla soluzione della *Questione Regionale* viene determinato per la prima volta chiaramente da tendenze *Bottom-up* (di base). Questo fatto esige, da parte della scienza, incondizionatamente una nuova valutazione del processo italiano di regionalizzazione. Nella struttura del potere politico dell'Italia inoltre, a partire dal 1990, si è pervenuti a significativi spostamenti a favore degli attori subnazionali, soprattutto delle regioni. La regionalizzazione dell'Italia appare oggi ancor più come un processo che si può esprimere nella formula: *trovare il livello giusto!* Questo però implica anche che si consideri accanto ad esso un processo potenzialmente privo di orientamento, come dimostrano i temporanei tentativi di ricentralizzazione degli anni 1994/1995 da parte di Roma.

Questi tentativi hanno cercato di influire sulla tendenza verso un progressivo trasferimento di potere dal centro alle periferie ma non in modo decisivo. La cosiddetta Legge Bassanini varata dal Governo Prodi nell'ambito della legge finanziaria del 1997, segna un importante passo della politica nazionale a favore di un rafforzamento di tutti i livelli decentrati, poiché prevede di trasferire alle regioni entro tre anni tutte le restanti competenze negli ambiti degli affari esteri e commercio estero, difesa, moneta, giustizia, ordine pubblico, cittadinanza, immigrazione, dogane, energia, poste e telecomunicazioni, ricerca scientifica, istruzione, pensioni, rapporti con le confessioni religiose. Queste devono, così continua la legge, entro otto mesi, da parte loro trasferire agli enti locali tutte quelle funzioni che non necessitano direttamente dell'amministrazione regionale.

Resta da vedere, come questa riforma sarà convertita e soprattutto, se ad essa ne seguiranno altre. Alcuni critici ritengono che la coalizione di governo miri soltanto ad un rafforzamento dell'Autonomia regionale, il cosiddetto regionalismo spinto o regionalismo accentuato, ma non ad una trasformazione qualitativa nel senso di una federalizzazione dell'Italia (Morra, 1996).

Se invece l'Italia si trovasse effettivamente sulla via di uno Stato federale, allora in questo caso emerge una serie di significativi problemi:

In primo luogo: la federalizzazione dell'Italia potrebbe significare che a federarsi sia uno stato tradizionalmente centralistico non sulla base di differenze etnico-culturali o linguistiche o sulla base di una problematica di minoranze, vale a dire senza un manifesto regionalismo di impronta classica. Questo contrasta con la teoria corrente: *No federalism without regionalism!*

In secondo luogo: se si rovescia la formula, si giunge ad una questione di gran lunga più interessante: *No regionalism without federalism!* Si potrebbe cioè, sulla base del caso italiano, enucleare la tesi che gli stati una volta regionalizzati tendono in generale ad assumere l'impronta dei sistemi federali, vale a dire la regionalizzazione corrisponde fondamentalmente ad un "ordinamento profederale". Su questa base si potrebbe infine porre anche la questione: fra il polo del centralismo e del federalismo possono aversi forme intermedie stabili e "resistenti"?

Resta così il compito di ricerche future, che chiariscano le condizioni necessarie di tale processo evolutivo e dunque la questione relativa al "legame interno" fra federalismo e regionalismo. Proprio l'evoluzione futura del modello di autonomia spagnolo potrebbe forse in tal senso portare ad ulteriori chiarimenti.

In terzo luogo: il sistema federale non sorgerebbe sulla classica via dell'aggregazione, ma della disgregazione (come in Belgio). Questo contraddice l'idea del "foedus" (patto)?

Nel dibattito italiano sul federalismo è sorprendente soprattutto l'accentuazione degli aspetti funzionali collegati ad una possibile riforma dello Stato: dalle riforme istituzionali ci si attende, in primo luogo, una

maggior efficienza e così non stupisce il fatto che la *Questione Regionale* sia quasi inseparabilmente collegata alla generale riforma della amministrazione che affiora con urgenza. Di fatto una federalizzazione dell'Italia senza la cooperazione delle burocrazie romane profondamente radicate in una visione di tipo centralistico, che temono per il loro potere, non sarà praticabile. Questo rappresenta un ostacolo infinitamente superiore alle differenze fra i partiti politici.

In realtà la riduzione della riforma federale ad un atto di modernizzazione di tipo tecnocratico implica pericoli rilevanti. Questa visione minimalistica, unidimensionale della riforma è certamente adatta a produrre consenso fra gli attori rilevanti, tuttavia probabilmente condurrà soltanto ad un trasferimento di competenze verso i corpi territoriali subnazionali, senza intaccare lo stato italiano nella sua struttura regionalistica e trasformarlo di fatto in un sistema federale. Una concezione strumentale del federalismo per limitare le tendenze centrifughe appare tanto meno adatta a risolvere in modo duraturo i problemi strutturali dell'Italia.

A questo punto, piuttosto, sarebbe necessario un discorso sociale più ampio, che ponesse in risalto l'idea del federalismo come concetto di valore che appartiene alla cultura politica e alla tradizione filosofica classica. Secondo impostazioni teoriche come quella di Elazar (1987), l'essenza del federalismo non consiste appunto nella particolare cooperazione di istituzioni, ma nella istituzionalizzazione di particolari relazioni dei membri all'interno di una società. E proprio queste relazioni in Italia sono in germe, poiché nessuno dei sottosistemi sociali viene escluso dalla crisi.

La federalizzazione secondo una modalità disaggregativa anziché aggregativa non si trova in alcun modo in contraddizione con l'idea del *foedus*, quando un discorso pubblico indirizzato con forza sui costituenti della società ad esso disponibile, includendo tutti i rilevanti gruppi sociali, venga inteso come un tipo di "*nuovo atto di fondazione*". Si tratta dunque della revisione di una società e del nuovo accordo fra i membri circa le regole che devono essere alla base della comunità in considerazione delle condizioni interne ed esterne significativamente mutate. Alla base della teoria del federalismo si trova l'idea di una società che alle singole parti permette di riunirsi mediante numerosi patti ed accordi, al fine di realizzare comuni scopi così come per il conseguimento di comuni vantaggi, per la tutela della integrità delle comunità e degli individui che vi partecipano.

I sistemi federali, inoltre, sembrano più adatti a garantire i necessari e permanenti processi di adattamento delle società alle esigenze di modernizzazione che aumentano di continuo e mutano sempre più rapidamente e ad ostacolare, sulla base della loro struttura più flessibile, il disintegrarsi della struttura complessiva. Il gioco alterno di decentralizzazione relativamente flessibile e di centralizzazione, secondo il profilo dell'esigenza del problema da risolvere in un equilibrio dinamico di forze centrifughe e centripete, potrebbe in questo quadro essere inteso come elemento costitutivo di tale processo di adattamento. E lo stesso vale per il rapporto fra cooperazione e concorrenza (Brosio, 1994). Il federalismo diverrebbe in tal modo l'espressione della interiorizzazione culturale del valore della cooperazione negoziata, che costituisce la base delle relazioni sociali all'interno di una determinata società civile. Esso corrisponde poi ad un determinato "modo di pensare", in base al quale lo Stato ha soltanto un ruolo strumentale nella realizzazione dei diritti umani (Elazar, op. cit.). Secondo questa concezione il federalismo costituisce la via e il fine allo stesso tempo. Per l'Italia il federalismo non significa niente meno che: *ri-fondare l'Italia!*

Il dibattito sociale sui comuni obiettivi di una riforma federale, come per esempio la protezione dei diritti sociali fondamentali, la tutela della libertà individuale e collettiva nella diversità culturale, la ripartizione del potere, il diritto all'autonomia amministrativa e così via, in Italia è però ancora agli inizi. In particolare un consenso sociale circa l'ammissibilità della differenza e sulla dimensione di questa, è però il presupposto non negoziabile per la stabilità democratica. Il discorso pubblico su ciò è inoltre tanto più cogente quanto più l'unanimità, con cui a questa riforma, nella discussione politica presente, viene data parola, è così sbalorditiva da offrire all'osservatore motivo di scetticismo, forse addirittura da sembrargli sospetta. Giacché l'unanimità degli attori nell'approvazione di una riforma federale si può raggiungere più facilmente a partire da fini politici assolutamente differenziati che non su un eventuale consenso sui valori.

Pertanto appare perlomeno opportuna una cautela nei confronti dell'introduzione del sistema presidenziale, come fra gli altri viene sostenuta da *Forza Italia* ed *Alleanza Nazionale*. Il desiderio facilmente auspicabile dalla cultura italiana del *trasformismo*, di fare dell'Italia un paese governabile e, come spesso si sente, "un paese europeo normale",

se le strutture politiche decisionali vengono rafforzate, nasconde in sé il pericolo latente di mancare lo scopo.

I rischi connessi alla riforma federale, nella discussione italiana, vengono connessi tutti quanti in modo sufficiente e qui possono essere soltanto brevemente tracciati. È ad esempio evidente, che le disparità regionali – almeno temporaneamente – in seguito alla riforma, si accentueranno. Tutti i modelli per una loro ammortizzazione tuttavia sono presenti già da molto tempo. In particolare per quanto concerne i differenti metodi di riequilibrio e l'assicurazione di un determinato necessario "Minimum-Standard" nazionale, si può risalire ad una quantità di proposte. Appare anche chiaro che molte regioni non sarebbero capaci di affrontare una riforma nello stile di un *big bang* e il trasferimento di competenze di conseguenza dovrebbe realizzarsi in modo piuttosto graduale e forse addirittura secondo velocità differenti fra le regioni, anzi secondo la capacità produttiva delle singole amministrazioni.

Al contrario sorprendentemente poco discusse sono le chance, che il federalismo offre all'Italia. Nella *Questione Regionale* confluiscono cioè palesemente la *Questione Meridionale* e la *Questione Settentrionale*. Davanti a tali riflessioni si trova pertanto il classico problema meridionale, di sviluppare sulla via dell'autogoverno regionale, il potenziale endogeno nel Mezzogiorno soffocato dal centralismo, e, non meno importante, di cercare di conseguire la responsabilità politica delle sue classi politiche.

Una maggiore trasparenza delle decisioni politiche, una precisa chiarificazione delle competenze ed una *responsabilizzazione* di politica e amministrazione a tutti i livelli e in ogni parte del paese sono gli ulteriori elementi costitutivi possibili di una riforma federale. Cittadine e cittadini verrebbero posti nella situazione di poter esprimere preferenze politiche più chiare. Con questo s'intende soprattutto la modificazione del rapporto precario in Italia fra popolazione e stato. Solo così la politica può riconquistare la necessaria base di legittimazione.

Il federalismo, per l'Italia, potrebbe perciò essere una occasione per l'abbattimento del deficit di democrazia che ancora persiste e potrebbe in tal modo, mettere a disposizione la necessaria forza di integrazione

per la stabilità e lo sviluppo della società italiana, dal momento che la capacità di integrazione, come già illustrato, non dipende così tanto dalla forza di una istanza centrale ma piuttosto dalla forza della struttura stessa. In tal modo la decisione sulla Questione Regionale per l'Italia assume alla fine un significato decisivo: Rivoluzione o piuttosto ristrutturazione decentrata dell'apparato dello stato?

Sullo sfondo di specifiche politiche regionali come quella dell'*Emilia-Romagna*, si cristallizza, nel risultato del dibattito sul federalismo, forse anche una elementare contrapposizione politica, che non corrisponde all'antagonismo mercato-stato spesso sollevato, difficilmente portato avanti – ma appunto in Germania attualmente diffuso –, ma piuttosto descrive differenti concetti sociali ed economici di modernizzazione: “Forse, l'asse politico principale che distinguerà in futuro fra destra e sinistra non sarà tanto l'estensione del mercato verso la protezione di un *welfare* sostenibile [...] quanto appunto la chiamata a un gioco più individualista e frammentato di mercato a corto termine verso programmi capaci di convincere attori diversi a investire su giochi cooperativi di lungo periodo, a redditività differita” (Bagnasco, pag. 49). Questo significherebbe attribuire un significato in futuro decisivo alla capacità di organizzazione effettiva del processo sociale, economico e politico in quanto strumento elementare di guida della politica.

Il dibattito sul federalismo in Italia offre appunto all'osservatore di lingua tedesca la possibilità di interrogarsi sulla validità e la modernità del proprio sistema federale e di porsi anche la questione in che senso questo sia ancora sufficiente in rapporto ad una teoria federale o viceversa già sostanzialmente svuotato. L'esempio dell'Italia potrebbe in tal senso fornire conoscenze rilevanti in relazione ad una Europa federale ancora utopistica ed arricchire la discussione sul carattere dell'Unione Europea e delle sue future strutture. Con soluzioni innovative ed efficaci sul problema delle disparità che si acquiscono e delle cleavages sociali che aumentano l'Italia potrebbe divenire un caso tipico e dunque costituire una avanguardia europea, poiché proprio questi sono i problemi che sempre più pongono in discussione il processo di integrazione dell'Europa.

BIBLIOGRAFIA

- BAGNASCO, ARNALDO (1996), “L'Italia in tempi di cambiamento politico”, Bologna, Il Mulino.
- BALME, RICHARD (1996) (cur.), “Les politiques du nèo-règionalisme. Action collective régionale et globalisation”, Paris, Erconomica.
- BELLINI, NICOLA (1996), “Regional Economic Policies and the Non-linearity of History”, in *European Planning Studies*, vol. 4, pp. 63-73.
- BRANCATI, RAFFAELE (1995), “La questione regionale. Federalismo, mezzogiorno e sviluppo economico”, Roma, Donzelli.
- BROSIO, GIORGIO (1994), “Equilibri instabili. Politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali”, Torino, Bollati Boringhieri.
- CENSIS (1994) (cur.), Verso un federalismo dal basso?/ 1. Le identità territoriali degli italiani: verso un federalismo “soft”, Roma.
- CINSEDO (1994) (cur.), “Il rapporto sulle Regioni”, Milano, Francoangeli.
- CIUFFOLETTI, ZEFFIRO (1994), “Federalismo e Regionalismo. Da Cattaneo alla Lega”, Bari, Laterza.
- COMMISSIONE DIOCESANA “GIUSTIZIA E PACE”, DIOCESI DI MILANO, CENTRO AMBROSIANO DI DOCUMENTAZIONE E STUDI RELIGIOSI (1996) (CUR.), Autonomie regionali e federalismo solidale, Milano.
- CORRIERE DELLA SERA, 07.06.1996
- DIAMANTI, ILVO (1996), *Il Nord senza l'Italia*, n. 1, pp. 15-30.
- DIAMANTI, ILVO (1993), “La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico”, Roma, Donzelli.
- ELAZAR, DANIEL J. (1987), “Exploring Federalism”, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- GRASSE, ALEXANDER (1996), La deuxième vague de coopération inter-régionale en Allemagne – Les partenariats de la Hesse, in BALME, RICHARD (cur.), Les politiques du nèo-règionalisme. Action collective régionale et globalisation, Paris, Economica, pp. 133-167.
- LEONARDI, ROBERT (1993), “The Regional Reform in Italy: From Centralized to Regionalized State”.
- LEONARDI, ROBERT (cur.), “The Regions and the European Community”, London, Pinter, pp. 217-246.
- MARIUCCI, LUIGI ET AL. (1996), “Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia”, Bologna, Il Mulino.

MORRA, GIANFRANCO (1996), "Il Nord-Est non vuole secessione ma libertà", in: *Il Giornale*, 20 maggio.

NOMISMA (1993) (cur.): "Rapporto 1992 sull'industria italiana", Bologna, Il Mulino.

PASQUINO, GIANFRANCO (1996), "Lo stato federale, Milano", Il Saggiatore.

PETRACCONI, CLAUDIA (1995) (cur.), "Federalismo e autonomia in Italia dall'unità a oggi", Roma/Bari, Laterza.

PIATTONI, SIMONA (1994), Regions and Economic Growth: The experience of Abruzzo and Puglia in the 1970s and 1980s, in BULLMANN (cur.), Die Politik der dritten Ebene. Regionen in Europa der Region, Baden-Baden, Nomos, pp. 173-196.

PUTNAM, ROBERT D. (1993), "La tradizione civica nelle Regioni italiane", Milano, Mondadori.

REGIONE E GOVERNO LOCALE (1995), *Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna*, n. 4.

TOMMEL, INGEBORG (1994), Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EU und ihre Implementierung in Italien, Baden-Baden, Nomos.

NOTE

¹ Si raccomandano al riguardo le considerazioni di PETRACCONI (1995) e CIUFFOLETTI (1994)

² Si veda al riguardo COMMISSIONE DIOCESANA "GIUSTIZIA E PACE", DIOCESI DI MILANO, CENTRO AMBROSIANO DI DOCUMENTAZIONE E STUDI RELIGIOSI (1996).

³ In quest'ambito desidero esprimere la mia gratitudine nei confronti di preziosi suggerimenti ed opinioni nonché di una disponibilità straordinaria di GIORGIO PASSARELLI dell'Assessorato Affari istituzionali, Autonomie locali, Organizzazione della Regione Emilia-Romagna.

⁴ Nel corso della passata legislatura, la XI, furono in tutto 22 le proposte di legge presentate al Parlamento di Roma. Soltanto 7 furono iniziative delle Regioni, in particolare: *Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e Veneto*. Inoltre vi è una iniziativa comune di tutte le 20 Regioni, il cosiddetto *Documento di Caprarola*, che l'11. ottobre 1995 fu approvato dalla *Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome*, pubblicato in REGIONE E GOVERNO LOCALE (1995), n. 4, pag. 579 e sgg.

⁵ Al riguardo è importante che con i risultati delle elezioni regionali nell'Aprile 1995 la contrapposizione politica nord-sud sostanzialmente sia stata rimossa, giacché nelle Regioni del Mezzogiorno, tradizionalmente dominate dai partiti del centro si sono

imposte a metà alleanze di centro-sinistra. Alle nove regioni governate dal centro-sinistra, *Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Toscana e Umbria* stanno di fronte le sei governate dal centro-destra, *Calabria, Campania, Lombardia, Veneto, Piemonte e Puglia*.

⁶ *Protocollo d'intesa tra l'Assessorato dell'Industria della Regione Autonoma Sardegna e l'Assessorato alle Attività Produttive della Regione Emilia-Romagna* (12.10.1995); *Accordo di collaborazione tra Regione Emilia-Romagna e Regione Puglia* (senza data); *Protocollo d'intesa tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Basilicata* (12.07.1996). Non solo fra Regioni, anche fra Province sono stati stipulati accordi interessanti: *Protocollo di intenti tra la Provincia di Modena e la Provincia di Lecce per favorire il rapporto di collaborazione delle rispettive realtà produttive* (15.07.1996).

⁷ Anche il modello regionale spagnolo conosce questa problematica, e questo rende particolarmente interessanti gli sviluppi attuali in Italia per lo stesso caso spagnolo.

⁸ Anche qui la Regione Emilia-Romagna si dimostra competente.

⁹ Nell'Ottobre del 1996 ancora, ad esempio il parlamento dell'Assia decise che città, distretti e comuni non disponessero di nessun diritto di parola nella forma di una commissione o addirittura di una vera e propria camera, ed anche per l'obbligo di consultazione non si trovò una maggioranza, cfr. FRANKFURTER RUNDSCHAU, 12.10.1996.

¹⁰ Decisiva al riguardo è soprattutto la percezione soggettiva, poiché le uscite pro capite nel 1994, nelle regioni del Nord e del Centro furono considerevolmente superiori di quelle delle Regioni del Sud: Nordest: 8,66 mio. lire, Nordovest 8,89 Mio. Lire, Centro: 9,7 Mio. Lire, Sud: 6,68 Mio. Lire; cfr. *Corriere della Sera*, 07.06.1996.

¹¹ Interessante qui è il fatto che l'assenso nei confronti di un sistema federale aumenti con il crescere del grado di istruzione.

