

Umberto Allegretti

Quale Federalismo?

Non limitarsi a colmare le lacune, o a correggere le mancanze, del modello adottato nel dopoguerra dai costituenti, intermedio tra il federalismo e la rigida unità preesistente, affidato alla valorizzazione delle istituzioni locali e alla creazione delle autonomie regionali, ma ripensare il rapporto centro-periferia nel contesto inedito della globalizzazione, a un tempo normalizzazione a modelli univoci ed esasperazione del bisogno di affermare le proprie diverse identità. Proprio in tale situazione di chiusura competitiva delle comunità sociali, è tanto più necessario recuperare le ragioni di un federalismo di tipo cooperativo e solidale, che unifichi anziché separare. Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dal Senato il 25 marzo 2004 si pone al contrario come "cifra del conflitto" proprio nel nuovo disegno delle competenze che assegna da un lato ai diversi organi dello Stato centrale, dall'altro alle sue articolazioni regionali e locali. Intervento al Convegno organizzato dai Comitati "Dossetti" per la Costituzione in collaborazione con la Provincia di Bologna il 17 aprile 2004.

Il federalismo "intermedio" dei costituenti e le nuove condizioni della globalizzazione

La domanda del titolo potrebbe avere questa risposta semplice e immediata: un federalismo di tipo cooperativo e solidale, che è il contrario di un federalismo separatore. Ma è chiaro che non possiamo fermarci a quella che potrebbe diventare una pura nomenclatura, ma dobbiamo procedere a un'analisi un po' più precisa.

Quali sono, per prima cosa, le origini del federalismo nel nostro paese? Io credo che siano due e che la spinta federalista costituisca in qualche modo un terreno oggi condiviso, anche se con grandi differenze di accentuazione, tanto che molti preferirebbero continuare a parlare, come si faceva un tempo, di Stato delle autonomie anziché di Stato federale; comunque è importante vederne le origini. Le origini stanno in parte nella storia italiana, in parte nella situazione mondiale propria anche dell'Italia di oggi.

Nella storia italiana: perché il paese, che era un paese non solo di antiche autonomie ma anche frammentazioni legate a una vicenda plurisecolare che parte dal Medioevo, si è costituito poi a unità politica attraverso un'unificazione rigida nei modi di una uniformità che ha rinnegato le spinte, esistenti in parti della classe dirigente e potenzialmente a livello più generale, a un'unificazione che prendesse, per contro, la forma federale. Da un eccesso di frammentazione – quella lamentata dai grandi della teoria politica moderna a partire da Machiavelli, e rilevata dagli storici (penso a Galasso) come cifra dell'Italia in quanto paese di particolarismo nei lunghi secoli della sua storia – la vicenda contemporanea

Umberto Allegretti

ha oscillato violentemente, dopo la metà dell'Ottocento, verso un'unità rigida perché fondata su un principio di uniformità, all'ombra del quale sono sopravvissute differenze fattuali molto notevoli tra le diverse aree e regioni del paese. È questo ciò a cui ha cercato di far fronte la Costituente democratica nel dopoguerra, ideando la formula intermedia tra il federalismo e la rigida unità preesistente, affidata alla valorizzazione delle istituzioni locali e alla creazione delle autonomie regionali. Alla prova dei fatti, quella formula si è però rivelata instabile, poiché nella prassi ha conservato troppi elementi di centralismo. È allora avvenuto, in tempi più recenti, che un gruppo politico e in qualche modo un'opinione diffusa egemonizzata da quel gruppo politico presente in alcune parti del paese, abbiano assunto la spinta federale spingendo fino all'eccesso opposto. Il pendolo ha nuovamente oscillato con violenza, questa volta verso un federalismo di tipo separatore, quando non addirittura secessionista.

Questa la storia nazionale, ma ad essa si intreccia e si sovrappone una storia più generale, che mostra come oggi, in quella che siamo soliti rappresentare nel figurino (da non respingere, ma certo da approfondire) della globalizzazione, si dichiara in tutto il mondo la tendenza verso un riequilibrio, necessario e continuo, tra la spinta a una uniformità che può addirittura assumere scala globale e la riscoperta delle identità e delle vocazioni locali. L'istanza federalista italiana, dunque, scaturisce in termini particolari da tutta la vicenda nazionale, però è analoga a quella che percorre l'intera situazione, l'intera storia mondiale di oggi. Per questo credo non sia sbagliato assumere la spinta federale come qualcosa che affonda le radici non in una teoria politica o in un'ideologia, ma in una realtà profonda.

Tuttavia da queste stesse premesse, da questa genealogia, nasce la necessità di concepire il federalismo come qualcosa che deve avere un'anima profondamente cooperativa e solidale. È una necessità che nasce dalla storia italiana, perché non possiamo ritornare a situazioni di contrapposizioni regionali ma la duplice tensione che percorre la storia italiana ci spinge a una rete di poteri strettamente collegata. Lo stesso avviene dal punto di vista della globalizzazione, perché il tipo di strategia e di cambiamento del potere in corso nel nostro mondo tira non verso una nuova separazione tra i livelli, ma anzi alla costruzione di una rete: una rete di poteri locali, nazionali, continentali e mondiali, in modi possibili e doverosi.

Ecco, allora, la domanda: il progetto che è stato approvato dal Senato risponde a questo impulso di fondo o invece accentua le spinte conflittuali e separative? A mio parere, la risposta è che, pur in una grande confusione di formule, la tendenza profonda che sostiene il disegno di legge esprime la cifra del conflitto anziché quella della cooperazione e della solidarietà.

Il riparto delle competenze e i fattori costituenti l'unità nazionale

Questo si vede innanzi tutto dal tipo di nuove competenze che si vogliono dare alle regioni nel campo della sanità, dell'istruzione e della polizia locale. Senza commentare nei particolari i problemi che vengono in questione, vorrei evocare molto rapidamente come il sistema sanitario abbia profonde esigenze di unità, in particolare in un paese costruito come il nostro ma, direi, in ogni paese, in ragione dell'ammontare di risorse che richiede e della necessità di assicurare un'uguale situazione ai cittadini in qualunque parte del territorio, garantendo quella che le Costituzioni tedesche e spagnola evocano come unità di cittadinanza e come unità economica e sociale nazionale. Per la scuola, poi, in particolare, può esser detto che essa non è solo da considerare strumento per una prestazione in risposta alla domanda, al diritto all'istruzione dei cittadini – è sicuramente anche questo –, ma è sempre stata in Italia, e vorrei dire innanzi tutto, un luogo fondamentale di formazione dell'unità nazionale. Questa è la tradizione che riceviamo dalla nostra unificazione ottocentesca, dalla tradizione del Risorgimento, e anche se ci sono potuti essere eccessi, legati all'uniformità di cui parlavo prima, tuttavia l'anima profonda e positiva è questa. Io credo che gli articoli 33 e 34 della Costituzione, che radicano il compito dello Stato di istituire scuole di ogni ordine e grado in tutto il territorio, non siano fondati soltanto sull'obbligo di assicurare una prestazione essenziale per la dignità e lo sviluppo della personalità di tutti i cittadini, ma sulla esigenza di precostituire un luogo dove, non più uniformemente come un tempo ma nel confronto pluralistico delle opinioni, possano avvenire lo scambio, il rispetto, il dialogo, la formazione reciproca. E che dunque la formazione dei giovani non debba invece frantumarsi né territorialmente né per comunità ideologiche, religiose o altro, su luoghi che non abbiano questa matrice, questa possibilità di costituire una comune formazione e una cittadinanza plurale e democratica.

Da questo punto di vista, e senza soffermarsi sui problemi posti dalla competenza in tema di polizia locale – che potrebbero risultare anch'essi notevoli – le norme nuove che si vorrebbero inserire nell'articolo 117 paiono oltremodo gravi. Certo, strategie interpretative pienamente legittime e che dovremo usare se le modifiche entreranno in vigore, potrebbero domani portarci a dire che le innovazioni non sostituiscono ma si affiancano alle norme degli altri commi dell'art. 117, a quelle, in particolare, che prevedono che i livelli essenziali dei diritti fondamentali siano garantiti dalla legislazione esclusiva dello Stato e che inseriscono la tutela della salute e l'istruzione tra le competenze concorrenti di Stato e regione, e che pertanto i nuovi poteri regionali sono dimensionati in maniera assai restrittiva. Però ritagliare (apparentemente) e in realtà isolare con tanta forza l'organizzazione scolastica e l'organizzazione sanitaria come terreno

di una competenza nuova ed esclusiva della regione non può da un lato che perturbare l'ordine interpretativo possibile e rendere estremamente labile e incerta tutta la materia, seminando, e non è poco, una grande confusione. E, dall'altro, il messaggio che parte da questa modifica e che aprirebbe sicuramente una possibilità a certe forze del paese (quelle stesse, quanto meno, che vanno tenacemente portando avanti la riforma) spingerebbe a portare dentro la materia dell'organizzazione – che è elemento importantissimo per il modo come le funzioni si svolgono – gran parte di ciò che riguarda i contenuti e il modo d'essere sia dell'istruzione che della sanità. Come pure, il dare la possibilità al Senato di agire attraverso un giudizio sulla valutazione del conflitto di interessi, con il finale anomalo intervento del presidente della Repubblica, sicuramente non basta a offrire una garanzia che il conflitto non perduri: quello infatti è un potere destinato subito o ad atrofizzarsi o a essere estremamente aleatorio e quindi non credo sia un contrappeso sufficiente a impedire un eccesso di competenza delle regioni.

Vorrei poi segnalare un altro punto, che può sfuggire all'attenzione e che non riguarda in realtà soltanto la regione ma anche lo Stato, ovvero tutte le leggi sia regionali che statali. Una modifica, molto velenosa, a mio parere, è quella dell'art. 117 primo comma. La riforma del tit. V varata nella legislatura precedente aveva tra le altre cose stabilito che tra i vincoli di ogni legge (almeno così sembra), sia statale che regionale, stanno gli obblighi comunitari e quelli internazionali. Che cosa ha voluto dire questo se non accogliere quella strategia di civilizzazione che stava già alla base della relazione Ago-Morelli prima dell'Assemblea costituente, con la quale si proponeva che i trattati internazionali, una volta legalmente stipulati e ratificati, dovessero costituire parametro per la legislazione? Non essendo stata quella proposta accolta dalla Costituzione, ed essendo stato limitato il vincolo della legge solo al diritto internazionale generale (art. 10), si è passati a una situazione in cui i trattati sono stati lasciati in balia del legislatore, della possibilità di non attuarli fedelmente all'inizio e di modificarli poi surrettiziamente, quanto alla loro efficacia interna, con una legislazione a essi non fedele. Col nuovo art. 117, per una spinta che è nata (anche se forse è stata poco consapevole, dato che non sappiamo bene come la norma si sia inserita nell'originario progetto) e che comunque è sintonizzata col clima di globalizzazione nel quale vincoli internazionali molteplici si impongono ai legislatori di tutti gli Stati, quella strategia è stata ripresa. Ora avviene che i vincoli comunitari non vengano soppressi dalla riforma, ma gli altri obblighi internazionali sí. Si passa cioè a un ritorno all'indietro, che significa che il governo attuale, che lo pratica già su tanti terreni (come sappiamo, anche su quello comunitario o europeo), vuole anche per il futuro preconstituire la possibilità che i vincoli internazionali – liberamente e legalmente assunti dall'Italia e quand'anche formalizzati in trattati regolarmente ratificati – siano poi flagran-

temente violabili dalla legislazione ordinaria. Ma questo è qualcosa che attenta, da un lato, all'art. 11 della Costituzione e, dall'altro, alle buone relazioni internazionali del paese, e che inoltre ne screditerà il prestigio, ancor più di quello che è avvenuto nelle ultime occasioni internazionali, per tutto il futuro. Credo che siamo quindi di fronte a una disposizione che può sfuggire all'attenzione, ma che dobbiamo invece indicare come una di quelle importanti da respingere.

Federalismo e riforma del sistema bicamerale

Passo all'ultima questione, che è anche la più controvertibile: se cioè il federalismo cooperativo imponga un bicameralismo diverso da quello che si è avuto finora. Io credo di sí. L'affermazione di principio c'è in tutti i lavori parlamentari, comprese le relazioni governative, e c'è nel disegno di legge: c'è l'idea che dalla riforma del tit. V – e lo sapeva anche il legislatore costituzionale del 2001 – consegue anche, in termini più ultimativi che nella situazione precedente che già giustificava uno sviluppo di questo tipo, la necessità di una trasformazione del nostro bicameralismo omogeneo e paritario, per dare spazio, in qualche modo, all'autonomia regionale (per qualcuno anche locale) al centro dello Stato.

Ora, come fare per ottenere questo? Ci sono diverse opinioni, in dottrina e nel mondo politico, come pure diverse soluzioni sul piano comparatistico; però a me sembra che si possa dire che la forma autentica con la quale si può far sí che ci sia un collegamento reale, in una delle Camere, tra Stato e autonomie o entità federali, sia quella nella quale queste istituzioni stesse sono chiamate ad esprimere la propria rappresentanza in seno alla seconda Camera. Invece le forme di Camera elettiva, come quella che viene ribadita dall'attuale progetto, fanno inevitabilmente prevalere, come in tutta la storia del paese e per effetto di tutta la sua struttura politica, i meccanismi centralizzatori delle elezioni. Difficilmente si possono avere effetti di trascinamento a favore della rappresentanza locale, nonostante la simultaneità che viene scritta nel disegno di legge tra elezioni regionali e elezioni senatoriali, perché gli effetti di trascinamento non agiranno – è estremamente prevedibile, conoscendo la realtà italiana – nel senso che le istanze regionaliste informino la scelta dei senatori, ma al contrario avverrà che la scelta della rappresentanza senatoriale motivata da questioni nazionali trascinerà con sé la formazione delle rappresentanze locali. Se anche questo non avvenisse, comunque le due elezioni rimarranno sganciate e l'effetto di trascinamento a favore di una rappresentanza autenticamente sensibile alle posizioni delle istituzioni regionali non passerà nelle elezioni senatoriali. Anche perché questo effetto non può essere affidato solo al momento elet-

Umberto Allegretti

torale: bisogna che ci sia una simultaneità di lavoro, una complementarità di titolarità nella stessa persona di carica regionale e di carica senatoriale.

La complementarità è difficile anche per motivi di lavoro, ma questo è il sistema che ha ben funzionato in Germania. Per contro in Austria, dove c'è ugualmente una Camera di tipo federale ma non è prescritto che siano inviati all'organo federale titolari in carica a livello regionale, il sistema non funziona e non diventa efficace il collegamento tra i due livelli. Occorre dunque che si sia titolari in carica presso l'una e l'altra istituzione: è il suggerimento estraibile dall'esperienza straniera. Solo questo fa sì che non gli interessi locali unicamente, ma gli interessi locali così come mediati in sede di istituzioni regionali, siano presenti in Senato. Ciò anche per un motivo che sembra fondamentale. Domandiamoci quali sono i ruoli veri di una Camera federale. Non è soltanto il ruolo di rappresentanza e difesa delle autonomie, ma anche il ruolo opposto. Una Camera regionale è anche un coefficiente di unità nazionale, perché in essa le regioni sono costrette a collaborare e convergere tra loro e con l'altra Camera per trovare la base per una legislazione autenticamente pluralistica, che al tempo stesso si fa carico dei grandi interessi nazionali. Quindi i ruoli di una Camera di questo tipo sono almeno due: da un lato essa è un presidio dell'autonomia, dall'altro è un presidio dell'unità.

Arriviamo così a un punto delicato nell'apprezzamento degli attuali lavori parlamentari. Perché la Lega, cioè una forza che dovrebbe essere ed è caricata dell'idea di federalismo, non ha tratto questa conseguenza che appare tanto naturale da un punto di vista logico e non ha presentato e difeso un disegno di legge che andasse proprio nella direzione di una Camera a struttura regionale? Ma anzi ha lasciato cadere perfino l'idea di una Camera mista di rappresentanti elettivi e di rappresentanti regionali? A mio parere una Camera mista è una forma troppo poco pura e organica per potersi sostituire alla Camera formata di soli rappresentanti regionali; ma lasciando stare quest'aspetto del problema, è avvenuto in Senato che anche la sola presenza dei presidenti delle regioni come integratori di un corpo che resterebbe di matrice elettiva è stata alla fine lasciata cadere. Io credo che la risposta stia nel fatto che l'idea della Lega è un'idea di federalismo separatore e conflittuale e che essa non voglia un organo che, mentre rappresenta le autonomie, le leghi anche a una profonda dialettica in funzione dell'unità nazionale.

È venuto fuori, allora, questo Senato così strano, così paradossale, anche per le funzioni, perché mentre sul piano della struttura il Senato previsto promette di essere sostanzialmente centralista, sul piano delle funzioni esso è iperregionalista: Viene dato delle funzioni senatoriali un modello che non esiste, a mia conoscenza, in nessun altro paese, poiché su alcune questioni, tra cui quella fondamentale della legislazione che fissa i principi fondamentali per la competenza concorrente, e che quindi è una legislazione che dovrebbe far valere l'indirizzo

nazionale nei confronti delle leggi regionali, è data competenza al Senato in via quasi esclusiva: la volontà del Senato, in questo caso, prevarrà su quella della Camera. Viceversa avviene che nelle altre ipotesi, e solo per alcune altre leggi, vale la volontà paritaria delle due Camere. Anche questo modello tripartito vuole probabilmente creare una sede estremamente conflittuale.

Il baratto tra le due tendenze in seno alla maggioranza, sottolineato da Balboni, si verifica dunque anche su questo terreno. Rispetto a un premierato che può essere giustamente definito assoluto, si è posto come contrappeso qualcosa che, in realtà, più che essere un contrappeso, è un elemento di paralisi dell'intero sistema e, quindi, eccede qualunque razionalità (i contrappesi, evidentemente, devono poter lasciare lo spazio per una convergenza e una sintonia finale). Per questo, io credo che il tema del Senato vada fatto oggetto di riflessione profonda e dobbiamo renderci conto che su di esso si giocano alcuni degli aspetti fondamentali della riforma.