

Federalismo

Discussione fra Raffaele Brancati, Carmine Donzelli, Salvatore Lupo
e Carlo Trigilia, coordinata da Francesco Benigno

Il 21 luglio 1995, nella sede romana dell'Imes, si è svolto un dibattito, coordinato da Francesco Benigno, su un tema di rilevante importanza per la vita politica e civile del nostro paese: il federalismo. Raffaele Brancati, Carmine Donzelli, Salvatore Lupo e Carlo Trigilia hanno cercato di definire il termine, prendendo atto delle ambiguità che caratterizzano – in questa fase storica e politica – il suo uso, e di proporre una tipologia dei «federalismi» storicamente esistiti ed esistenti sottolineando la necessità di fuoriuscire dalle secche di un dibattito polemico e troppo spesso privo di contenuti.

FRANCESCO BENIGNO Vorrei in primo luogo provare a definire il termine «federalismo». Storicamente l'idea federativa si ricollega a una forte aggregazione economica tra i soggetti che partecipano alla federazione. Si pensi, ad esempio, all'Hansa: in un certo senso nella stessa storia di questo termine l'economia viene prima della politica. È così?

SALVATORE LUPO È una questione di difficile soluzione. Il percorso più classico attraverso il quale si costituisce uno stato federale è quello del patto con cui realtà statuali diverse, dotate di potestà propria, rinunciano a una parte di questa loro potestà in favore di un'entità centrale. La vicenda degli Stati Uniti d'America e quella tedesca sono le più note in tal senso, ed è significativo che nel caso degli Stati Uniti del primo periodo post-coloniale i federalisti siano quelli che vogliono *aumentare* i poteri delle istituzioni centrali a scapito di quelle locali. Nell'Italia risorgimentale il federalismo si definisce come soluzione alla questione dell'*unificazione* politica della nazione, soluzione che dopo il '48 si paleserà inadatta, insufficiente a portare a termine il grande compito, lasciando il campo a quella unitaria e – dopo l'Unità – a un dibattito che vedrà contrapposta una posizione fortemente centralizzatrice a una moderatamente decentralista.

Sulla direttiva opposta, quella cioè che vede stati accentrati rinnovarsi attraverso una riforma federalista, abbiamo il recente caso del Belgio, caratterizzato da un alto livello di scontro tra le due comunità, la fiamminga e la vallone. In Francia e in Spagna (che pure ha nel paese basco e in Catalogna conflitti nazionali assai più gravi dei nostri) si sono avute in questi ultimi anni soluzioni decentraliste più o meno radicali, non certo federaliste. C'è poi il caso dei paesi dell'Est europeo. L'unità statale dell'impero zarista (dove conviveva un'enorme varietà di lingue, religioni, culture) venne conservata da una soluzione federalista dopo la rivoluzione del 1917. Inutile dire che l'Unione Sovietica, nella quale in teoria erano amplissime le autonomie dei singoli stati membri, usufruiva però nella pratica di un forte vincolo centralizzatore, il partito comunista, venuto a mancare il quale è venuto a mancare anche l'elemento collante, dando luogo alla disintegrazione catastrofica, in qualche caso alla guerra civile; pur nelle grandi differenze, può essere considerato simile a questo il caso della Jugoslavia. Nel momento decisivo della crisi il potere si è trovato nelle mani dei gruppi dirigenti dei singoli stati federati, i quali grazie ai meccanismi istituzionali sanciti dalle costituzioni federali hanno fatto la scelta di far pesare sino in fondo la loro aspirazione a un controllo pieno della macchina politica, anche laddove l'opinione pubblica era orientata in prevalenza nella direzione opposta: indicativa la vicenda dell'Ucraina, che si separa dopo che in un referendum la maggioranza si è dichiarata per il mantenimento dell'Unione Sovietica.

Insomma, nessuna di queste vicende è tale da rassicurare chi si preoccupa per l'unità della nazione, di fronte alle proposte federaliste, nell'Italia dei giorni nostri. Da un lato è del tutto incongruo il riferimento alla solidità statale – putacaso – degli Stati Uniti, che deriva appunto da un continuo rafforzamento dei poteri centrali e da un forte senso di appartenenza collettiva (l'*American dream*, il *melting pot*, o comunque vogliamo chiamare questo senso della peculiarità americana nel mondo); laddove in Italia un qualsiasi processo federalista significherebbe dividere anziché unire. Non è un caso se il cosiddetto «federalismo» della Lega, che poi rappresenta l'*incipit* dell'intera discussione, corrisponda in realtà a un separatismo neppure tanto mascherato: palesemente la Lega intende determinare una situazione politico-istituzionale tale da rappresentare un trampolino di lancio e un punto di forza per una successiva, più diretta agitazione separatista.

Il fatto che molte forze politiche si siano aggregate alla tematica federalista pensando di farne un uso più o meno strumentale, rite-

nendo che si trattasse di una botte da poter poi riempire di qualsiasi contenuto, non elimina per nulla il rischio che modifiche istituzionali sentite come «compromissorie» e moderate (ma che poi tanto moderate non sono) rappresentino solo l'inizio di un processo di disintegrazione dell'unità statale e nazionale sancita dai plebisciti del 1860, e confermata da più di cento anni di vita unitaria.

RAFFAELE BRANCATI Si è scarsamente riflettuto sulla definizione di «federalismo» e più ancora sul significato che ad esso si vuole attribuire: un unico termine nasconde in realtà posizioni molto diverse. Prendiamo alcuni esempi: è vero, è verissimo che tutti i federalismi sono nati per aggregare realtà diverse. Anche l'esperienza recente più citata in letteratura, di trasformazione di stato centrale in stato federale – quella del Belgio – è nata per tenere insieme due realtà radicalmente diverse, che caratterizzano un paese con fortissime autonomie.

Non dobbiamo inoltre dimenticare che il dibattito sul federalismo è sempre stato molto acceso: negli anni cinquanta analisti tra i più attenti sostenevano e teorizzavano il fatto che tutto il mondo, vista la crescente diffusione di questo modello organizzativo, sarebbe diventato nel giro di pochi decenni federato, o meglio caratterizzato da stati federati. La mia convinzione è che, accanto alle trasformazioni formali, basate sulla modifica di poteri costituzionalmente riconosciuti, vadano sempre più analizzate le trasformazioni «dolci» che gestiscono i rapporti tra istituzioni in modo dinamico. La trasformazione degli stati, del resto, non passa solo attraverso trasformazioni, come dire, «formalizzate», radicali della forma-stato – anche riconosciuta dall'appellativo federalista o centralista – ma attraverso modelli organizzativi dello stato che sottostanno a grandi definizioni. La distinzione tra i diversi modelli, poi, ha ridotto, almeno in parte, il suo stesso peso: si è avuto infatti un forte avvicinamento di tutti i modelli verso un sistema più omogeneo tra i diversi paesi. Paesi nati come federalisti hanno visto un aumento formidabile di poteri attribuiti al centro, al governo federale – è il caso degli Stati Uniti, è il caso della Germania per certi versi – e paesi centralisti hanno avuto una forte tendenza verso il decentramento. Se mi passate una semplificazione, in molti paesi avanzati – in particolare europei – ci si è orientati verso le modalità più funzionali di governo e di azione pubblica, anche prescindendo dalla struttura costituzionale dello stato. Tuttavia, se questo è vero in una logica di funzionalità amministrativa e di gestione o nel caso di importan-

ti funzioni di politica economica, scelte di natura federale sono giustificate anche da esigenze politiche di rappresentanza e di responsabilità degli eletti.

LUPO Tieni conto, però, che i paesi che si sono recentemente «spaccati» e hanno dato luogo a guerre civili sono stati federali! Ciò dimostra comunque che in situazioni di tensione l'articolazione della lotta politica in stati federali può essere diversa da quella in stati non federali.

BRANCATI La pretesa di generalismo forse è eccessiva. Certamente l'Unione Sovietica, la Jugoslavia sono stati casi molto particolari. C'è da chiedersi se sarebbero potuti esistere per tanto tempo senza un sistema federale. Probabilmente non sarebbero mai esistiti in quanto stati unificati senza quel tipo di organizzazione, ma il vero problema è la scelta di forme adatte alla nostra specifica realtà.

BENIGNO La variabile che conta è la struttura federale o invece il regime socialista?

LUPO Però, non possiamo neanche far finta di dimenticare che la Jugoslavia è stata per decenni uno dei massimi esempi di stato federale, citato in tutti i manuali di diritto. C'è da chiedersi, allora, perché la Polonia non si spacca.

BRANCATI Io insisto. Ci sono anche casi meno cruenti, no? Ad esempio la Cecoslovacchia, che era costituita da due entità nettamente distinte... Ma il tema importante mi pare un altro. La tesi che volevo sostenere è che la rilevanza di queste definizioni, almeno negli stati occidentali, a sviluppo industriale elevato, è meno forte di quanto non sembri. Teniamo anche presente che nelle definizioni terminologiche esistono molte difficoltà, come sapete. Permettetemi di fare un passo indietro. Esiste un paradosso oggi: esistono stati federali in cui i poteri attribuiti allo stato o comunque all'area territoriale che viene identificata come parte della federazione sono inferiori ad alcuni poteri che sono attribuiti alle regioni da parte di stati centrali. Quindi, diciamo: non può essere la quantità di potere attribuita in periferia l'elemento di distinzione tra stato federale e stato centrale. L'unica distinzione – comunque quella che va per la maggiore tra gli analisti e anche tra gli istituzionalisti che seguono questo dibattito – si fonda sul riconoscimento costituzionale del potere, cioè sul

fatto che l'ente decentrato, che è considerato stabile in una federazione, ha dei poteri che sono attribuiti con legge costituzionale e quindi come tali non possono essere tolti con facilità. Questo elemento mi rende poco appassionato a distinzioni di questo genere, anche perché dal punto di vista funzionale non credo sia possibile arrivare a definizioni territoriali forti, decise una volta per tutte, per ogni tipo di attività. E tuttavia, in un paese che soffre l'esistenza di gravi e continue incertezze, può essere non trascurabile.

CARLO TRIGILIA Sono d'accordo con Salvatore Lupo sull'origine del termine «federalismo». Tuttavia, nel suo discorso, e nel modo in cui introduce il problema e l'uso del termine in Italia, c'è il rischio poi di buttare il bambino con l'acqua sporca. È vero cioè che nelle sue origini il concetto di «federalismo» sottolinea il fatto che ci sono delle entità fornite di una sovranità originaria, quindi stati che si federano per realizzare una maggiore unità. Da questo punto di vista effettivamente sembra incongruente l'uso del termine nel dibattito italiano. Però bisogna in qualche modo intendersi sui concreti cambiamenti istituzionali che si vogliono realizzare. Da questo punto di vista può non piacere il termine federalismo ma c'è un'esigenza reale, nel nostro paese, di potenziamento delle istituzioni di governo locale e regionale.

LUPO Bisogna dire che quelli che lo organizzano sono separatisti!

TRIGILIA Bisogna intendersi bene sull'uso del termine federalismo. Personalmente preferisco parlare di regionalismo: regionalismo forte, regionalismo di tipo federale. Perché? Per sottolineare che il nostro problema non è di mettere in discussione lo stato nazionale: è piuttosto un problema di riqualificazione e di potenziamento, per le funzioni che gli competono, dello stato nazionale. Realizzando però nel contempo maggiori livelli di autogoverno locale e regionale. Quindi, introdurrei la distinzione, che mi sembra importante, tra federalismo e regionalismo: il termine «federalismo» nel modo in cui è entrato nel nostro dibattito – soprattutto ovviamente sotto la spinta della Lega – tende a sottolineare che si vuole realizzare una riforma istituzionale come un gioco «a somma zero», in cui in sostanza si tratta di togliere allo stato centrale e di dare di più agli stati regionali, alle regioni, alla periferia ecc. Dall'altra parte, invece, il termine regionalismo tende ad indicare la necessità di una riforma istituzionale concepita come un gioco «a somma po-

sitiva», in cui si riqualificano le funzioni dello stato centrale e nello stesso tempo si potenziano le forme di autogoverno locale e regionale. Qualcosa, quindi, che non è percepibile in termini di più potere alla periferia e meno potere al centro, come nell'ottica di chi sottolinea la parola «federalismo», ma piuttosto di un rapporto diverso tra centro e periferia. Detto questo, però, c'è anche da chiarire il successo che nella discussione ha avuto il termine «federalismo», anche a sinistra. Come mai, nonostante alcuni degli argomenti che prima sottolineavo siano molto presenti nelle posizioni politico-culturali espresse anche nell'ambito della sinistra o delle tradizioni del cattolicesimo democratico, si tende poi ad usare anche lì il termine «federalismo»? Credo che il motivo sia piuttosto semplice. Il termine «regionalismo» è un termine usurato, per l'esperienza storica delle nostre regioni. E allora dal punto di vista dell'offerta politica, del marketing politico, anche a sinistra si è accettato di usare il termine «federalismo».

BRANCATI Una parte del successo del termine «federalismo» è dovuta al fatto che evoca una cesura con il passato. Siccome uno dei problemi che tutti accomuna è quello della convinzione che la pubblica amministrazione italiana, non solo quella regionale, non funziona e non è riformabile, si pensa di trovare un *deus ex machina* chiamato «federalismo» che evita o può evitare di affrontare il problema di come riformare la pubblica amministrazione. Quindi è un elemento che sembra sostituire problemi ed è certamente usato in modo strumentale nel dibattito politico.

BENIGNO Possiamo affermare dunque che il termine federalismo esprime una serie di significati diversi e che questa sua natura polisemica costituisce la ragione del suo successo nel vocabolario, nella retorica della politica?

TRIGILIA Sono d'accordo. Penso però che la preferenza per il termine «federalismo» derivi dalla sua novità. Quindi, dal fatto che in termini di offerta politica sembra che questa formula evochi una sorta di *passé-partout*...

BENIGNO Ma l'uso di questo termine deriva anche da una congiuntura politica segnata dalla presenza di una forza politica che ha fatto del termine «federalismo» una bandiera e che ha raggiunto nelle aree più importanti del paese almeno il 25 per cento dei voti. Non vi sembra?

LUPPO Aggiungerei: una forza che ha avuto e ha tuttora nel sistema politico nazionale una capacità di ricatto...

TRIGILIA Certo. Il termine è stato introdotto dalla Lega. Detto questo, io non mi scandalizzo dell'uso del termine «federalismo»: dobbiamo però intenderci sui problemi di riforma istituzionale del nostro paese. È necessario un po' di pragmatismo più che di ideologia: è necessario, cioè, valutare le esperienze concrete, anche in chiave comparativa. È vero quello che diceva Brancati: che in realtà le modalità di funzionamento di sistemi che formalmente si chiamano federali – perché hanno questa caratteristica di tipo costituzionale – e le modalità di funzionamento di quelli che si chiamano unitari – ma che hanno delle forme consistenti di autonomia regionale e locale – tendono di fatto ad avvicinarsi. Si pensi all'esperienza negli ultimi trent'anni di sistemi federali come quello canadese – ma soprattutto quello americano – che per tutta la fase di sviluppo dello stato sociale hanno accentuato le competenze e il ruolo del centro: anzi, la sinistra democratica si è battuta per questo. E dall'altra parte abbiamo avuto invece nei paesi dell'Europa continentale di tradizione unitaria la tendenza opposta: cercare di potenziare maggiormente le forme di autogoverno locale e regionale. Allora, credo che noi dobbiamo partire da questo: chiederci, cioè, se effettivamente esiste una tendenza verso forme di avvicinamento tra stati federali – originariamente federali – e stati unitari, che però si danno forme di autogoverno locale e regionale. Dobbiamo chiederci quali sono le ragioni di natura economica, politica e socio-culturale che spingono verso questo processo e qual è il riflesso di tutto ciò nel nostro paese. In realtà, oggi ci troviamo di fronte al problema di come ridefinire in un gioco «a somma positiva» i compiti dello stato centrale, che devono esserci e che sono rilevanti, e quelli invece delle istituzioni decentrate.

CARMINE DONZELLI Da come si è avviata la discussione potrebbe apparire che siamo tutti d'accordo. Forse è un po' troppo semplice: è del tutto evidente che c'è un uso improprio e ideologico del termine «federalismo». Quel che dobbiamo discutere è se, in presenza di un fenomeno di questo genere, si possa e si debba essere accondiscendenti. È necessaria una chiarezza concettuale relativamente ai linguaggi della politica.

Quel che io contesto alla sinistra italiana non è il fatto di essere federalisti «alla Bossi»: sono convinto che nessuna delle persone che – a sinistra – usa il termine «federalismo» stia pensando al separati-

smo. Credo che tutti pensino semplicemente a una più matura articolazione dei poteri all'interno di stati post-moderni: in una fase, cioè, in cui è necessario un policentrismo dei processi decisionali, una caratterizzazione di flussi di decisione molto più complessa che nel passato. Ma non è solo questo, purtroppo. Se fosse solo questo, se il problema fosse davvero quello di un recupero di efficienza nei sistemi di governo delle economie e delle società, in cui si tratta di integrare poteri centrali e poteri decentrati, probabilmente la richiesta di un regionalismo forte – paradossalmente – non dovrebbe venire dalla Lombardia, ma dalla Calabria...

TRIGILIA Però proprio su questo stiamo assistendo a cambiamenti interessanti: si sente parlare dei sindaci meridionali, anche di piccoli e medi centri, che sono cambiati nell'ultimo periodo... Sono colpito dal fatto che la nuova classe politica locale, che si trova a gestire – con un percorso diverso e con aspettative diverse – le istituzioni decentrate nel Mezzogiorno sia più consapevole di questi problemi e li ponga in modo molto forte.

DONZELLI Vorrei però tornare per il momento su questioni più generali. Certo: tutti parlano di federalismo, compresi i sindaci. Ma il paradosso è proprio questo: ci troviamo di fronte a una truffa concettuale. Non esiste, cioè, un punto di riferimento univoco che consenta di chiarire quale è il significato, sia pure traslato, che questo termine ha assunto nella discussione. Coesistono letture assai differenziate. Non è vero che siamo arrivati al punto per cui, essendo difficile dare un nome a quello che Trigilia chiama «regionalismo forte», «decentramento forte», ci siamo messi tutti d'accordo e lo chiamiamo «federalismo». Le parole hanno un significato: in questo caso esistono, e non bisognerebbe dimenticarlo, istanze politiche di tipo embrionalmente separatista, che hanno dato origine a questa discussione. È un fatto inedito nella storia del nostro paese. Nella tradizione italiana – a parte il separatismo siciliano e, marginalmente, l'Alto Adige o la Valle d'Aosta – non esiste, non è mai esistito il separatismo. In questi anni assistiamo al tendenziale ed embrionale nascere di qualcosa che è molto vicino per ispirazione, motivazione, tendenza, tentazione – chiamiamola così – al separatismo. Questo è all'origine di un movimento che si chiama la Lega, la quale continua ad essere separatista nel nucleo forte della sua identità politica, al di là delle oscillazioni contingenti. Non credo che il parlamento di Mantova sia una pagliacciata. Penso che, se le togliamo questo, alla

Lega non resti nulla. È un'istanza sostanzialmente separatista. Piccola, definita, certamente ambigua nel suo modo di presentarsi, ma sostanzialmente separatista: il termine federalismo è usato come una specie di *passé-partout* per poter funzionare. Allora: il federalismo rappresenta una sorta di «punto neutro ipotizzato» di raccordo, nel senso che – come si è visto – il federalismo in genere è qualcosa che aggrega. È così storicamente: entità differenti che si dovevano mettere insieme – che si volevano mettere insieme – e che avevano difficoltà a farlo, invece di fare tutto e subito, hanno deciso una strada articolata nella costruzione dei processi di unificazione. Questo è storicamente il federalismo.

C'è poi un'altra versione del federalismo, difensiva: di fronte ad istanze separatiste, invece di «sfasciare» si può usare una dimensione intermedia. È come essere separati in casa: eravamo uniti, non vogliamo stare più insieme, e allora troviamo una via di mezzo per cui un po' stiamo insieme, un po' no. Se il primo uso del termine «federalismo» è sinonimo di «separatismo», il secondo è una misura intermedia. C'è poi un terzo uso, quello di cui si sta trattando in questa discussione: il federalismo è l'idea che ci siano stati sovrani che rinunciano a una parte della propria sovranità. C'è una fortissima idea di autonomia nel concetto di «federazione» così inteso. Voglio dire che le costituzioni federali – quando sono organizzate seriamente come federali – implicano necessariamente l'autonomia dei soggetti. Questa è la differenza tra federazione e confederazione. Credo che il modello federalista in senso proprio sia questo.

Se è così, esiste un'accezione propriamente federalista – un'accezione difensivistica rispetto al separatismo – e poi esiste un'accezione altamente impropria, traslata, metaforica: quella che noi stiamo usando. Mi dispiace se il termine regionalismo è stato così usurato: ma non è una buona ricetta sostituirlo con il termine federalismo. Inventiamo qualunque nome: ma non alimentiamo questo equivoco. È una battaglia di pulizia concettuale che gli intellettuali responsabili hanno il dovere di fare.

TRIGILIA Ma non dobbiamo dimenticare, con queste esigenze definitorie – con queste legittime esigenze definitorie – che nella realtà ci sono delle esigenze non puramente difensive di fronte al problema di rimettere in discussione l'assetto istituzionale del nostro stato e di guardare con particolare attenzione al problema dell'autogoverno locale. Non sono solo questioni difensive di dibattito politico. Sono nodi essenziali che esistevano anche prima e indipendentemente

mente da quello che ha fatto la Lega. Sono d'accordo: la sinistra poteva evitare di abbracciare, se non altro in modo così disinvolto e senza un chiarimento concettuale, il termine «federalismo». Ma, una volta capito che ci sono motivazioni di marketing politico nell'uso di questo termine, c'è anche il problema di affrontare le questioni che vengono poste da una parte rilevante del paese.

DONZELLI Stiamo attenti: il marketing politico può essere il marketing dei ciarlatani. Attenzione a non contrabbandare una cosa per un'altra. Stiamo attenti al fatto che questa idea del marketing politico nasconde in realtà l'inseguimento di persone che si vogliono presentare a tutti i costi come potenziali alleati ma che, secondo me, sono pericolosi avversari.

BENIGNO Non vi sembra che i termini trascinino con sé dei grumi di significato che non si possono sempre sciogliere, non si possono sempre distinguere? In qualche misura c'è una vischiosità dei termini.

TRIGILIA Certo. La cultura di sinistra, una volta abbracciato il termine «federalismo», lo usa in modo diverso dalla Lega. Infatti, proprio per sottolineare la differenza, questo termine tende ad accompagnarsi ad aggettivi quali «cooperativo», «solidaristico»; per la Lega, invece, lo stesso termine spesso si accompagna più che a un'idea di separatismo a qualcosa di irrealistico rispetto all'esperienza storica: una sorta di coesistenza di regioni che in qualche modo delegano al centro pochissime funzioni, si riprendono tutto loro. In questo modo la Lega ipotizza – sbagliando – che il sistema nel suo complesso possa funzionare meglio.

Da parte della sinistra c'è invece il tentativo di porre il problema di una riforma istituzionale dello stato che potenzi l'autogoverno regionale e locale. È necessario però non contrapporsi al potenziale di mobilitazione politica che può venire dalla Lega. Sono d'accordo dunque che i termini si trascinano grumi di significato: io preferisco il termine «regionalismo» o «regionalismo forte», o «regionalismo» di tipo federale al termine «federalismo» come è usato dalla Lega. Ma il problema, lo ripeto, è una riforma istituzionale che punti a un forte decentramento e a un potenziamento dell'autogoverno locale e regionale.

Proviamo dunque a discutere le ragioni effettive che possano giustificare l'idea di una riforma istituzionale così intesa.

LUPPO Non è un caso che non ci si intenda. In un quadro funzionale, dice Brancati, i vari sistemi originariamente federali o centralizzati convergono di fatto; è un semplice problema economico, di uso ottimale delle risorse. Trigilia parla di decentramento in senso forte cioè in senso federale, aggiungendo paglia allo scoppiettare di un dibattito i cui protagonisti intendono promiscuamente per federalismo un meccanismo diverso di riscossione delle imposte, regionale e/o municipale, un maggiore potere ai sindaci, ogni forma di rafforzamento degli enti locali, senza nessuna attenzione alla distinzione tra questi così diversi piani. Invece esiste una chiara, indubitabile distinzione concettuale. Decentramento vuol dire valorizzare gli enti locali, federalismo creare degli stati. Nel primo caso abbiamo un problema amministrativo ovvero – per usare il termine di Brancati – funzionale; nel secondo la questione è altamente politica. Il decentramento ravvicina il governo ai cittadini, moltiplica sulla piccola scala le occasioni per l'uomo comune di intervento nella gestione della cosa pubblica. Il federalismo fonda nuovi stati che hanno una potestà primigenia rispetto allo stato centrale. Nel caso si realizzasse la proposta della Lega – creazione di tre stati con circa venti milioni di abitanti ciascuno – non si vede come e perché il governo dovrebbe essere più vicino ai cittadini; ma anche stando alla proposta della Fondazione Agnelli, ovvero alle attuali regioni, le quali in maggioranza contano diversi milioni di abitanti, non siamo certo nel campo del governo locale. E perché le amministrazioni municipali dovrebbero essere *ipso facto* più autonome dopo una tal riforma? Cosa c'entra l'autonomia impositiva dei comuni (che esisteva anche nel centralistico stato liberale) con il federalismo? Non potrebbe invece essere che il moltiplicarsi di strutture politiche, e delle burocrazie relative, e dei relativi appetiti e interessi di apparati intermediari, finisca per soffocare le esigenze di *self-government*, di vero governo locale? L'esperienza della regione siciliana, che più di ogni altra si avvicina al modello dello stato federato oggi nel nostro paese, non dice nulla d'innovativo, anzi si basa su una piccola burocrazia intermedia che rappresenta uno schermo spesso inutile e oppressivo tra il governo locale e quello della nazione. Non cito a caso l'esempio di questa istituzione regionale «speciale», le cui competenze sono amplissime e che in un recente dibattito palermitano è stata evocata da Leoluca Orlando e Umberto Bossi come esempio in positivo di decentramento. Non risulta però che in questo caso estremo di autonomia regionale le autonomie locali (delle province, dei co-

muni, degli altri luoghi dell'autogoverno) siano state valorizzate. È vero invece che la classe politica ha sviluppato un'attitudine centrista, moderata, clientelare verso l'interno, radicale verso l'esterno, lo stato, cui è stato facile addebitare ogni colpa di inefficienza e corruzione.

Per quale ragione l'attuale dibattito politico identifica il federalismo, che riguarda la forma dello stato, col decentramento e col governo locale? Perché si è venuta a creare questa confusione concettuale? La ragione è essenzialmente politica – né funzionale, né di altra natura. Proviamo a ripercorrere in estrema sintesi la recente storia politica d'Italia. Nel nostro paese c'è stato un lungo blocco nel ricambio del sistema politico, la cosiddetta *conventio ad excludendum*, che all'inizio degli anni settanta è stata aggirata proprio dall'istituzione delle regioni, attraverso la quale una parte della classe politica, quella d'opposizione, ha potuto partecipare, insieme alla seconda fila di quella governativa, al governo della cosa pubblica e in particolare alla gestione della spesa pubblica. Attraverso questi canali, frazioni sempre più numerose di politici professionali hanno potuto cogestire l'antieconomico e inefficace stato sociale italiano. Poi, nel momento della crisi e della ricerca disordinata di un qualsiasi nuovo, il pregiudizio decentralistico della classe politica ha finito col determinare una sostanziale acquiescenza alle tesi leghiste. Ma quasi tutto il processo si è sviluppato all'interno della logica e degli interessi di una classe politica che a Tangentopoli mostra di volere e di saper sopravvivere, per cui il federalismo è oggi un idioma comune, da destra a sinistra. L'intento separatista, specifico della Lega, confluisce con uno schema ben più diffuso nel mondo politico italiano, per il quale la moltiplicazione delle istanze rappresentative in periferia rappresenta di per se stessa un allargamento della democrazia; mentre invece rappresenta essenzialmente una moltiplicazione delle occasioni di carriera e di potere per i membri della classe politica stessa.

TRIGILIA Tutto questo tecnicamente non è vero! I dati basati sulle interviste alla popolazione mostrano come nel Centro-Nord c'è una maggiore fiducia e un più alto grado di soddisfazione nei riguardi dei livelli locali e regionali mentre minore è nei riguardi dello stato. La cosa curiosa è che almeno per il passato avviene il contrario nel Mezzogiorno. Ma forse non è poi tanto curiosa se si pensa all'uso che dei governi locali e regionali ha fatto la classe politica meridionale.

LUPPO Intendo dire che l'opinione pubblica ha trovato una classe politica compattamente schierata, e che ciò ha reso ben difficile la formazione di un'informazione pluralista e dunque di un'opinione consapevole tra i cittadini. Da un certo momento in poi tutti sono stati decentralisti, da un altro momento tutti sono stati federalisti. Il fatto che «Meridiana» organizzi oggi una discussione nella quale si registrano anche delle posizioni dichiaratamente antifederalistiche rappresenta un contributo di chiarezza e pulizia concettuale notevole e inusitato. Come spesso accade in Italia, ben pochi hanno il gusto della minoranza intellettuale, e quasi tutti provano a cavalcare l'onda pensando, come l'apprendista stregone, di poter sempre controllare le forze evocate. Però questo giochetto un po' cinico non contribuisce a un'opinione pubblica consapevole, ma piuttosto intossica e deforma proprio il processo di formazione delle idee.

Poi si è verificata la situazione, che Trigilia conosce meglio di me, per cui lo stato incassa e le regioni spendono ed erogano servizi, più o meno efficienti. Dunque quale può essere l'istituzione più popolare: quella che prende o quella che dà? È stato facile per le classi politiche locali sostenere che la colpa di ogni inefficienza (anche della loro) era degli altri; dello stato innanzitutto. Nella parte più ricca del paese una sezione di classe politica allo stato nascente, quella leghista, ha utilizzato disinvoltamente quest'argomento demagogico, e ha avuto bisogno di cementare la neonata identità «padana» come fanno i nazionalismi, grandi e soprattutto piccoli: trovando un nemico, i meridionali o gli extra-comunitari, contro cui bandire la crociata per saldare l'*union sacrée*. Tutto questo poco ha a che vedere con i problemi dell'autogoverno. Tra l'altro la Lega, come forza politica di dimensione regionale, ha un'interesse strutturale, incoercibile a porre la questione nella maniera più radicale: sul medio periodo, la condizione del suo successo sta nella prevalenza dello spazio politico locale e nella frantumazione irrimediabile di quello nazionale. Essa lavora per la distruzione del legame di identificazione collettivo della nazione, morale e istituzionale, con la complicità di quanti non hanno abbastanza preveggenza per vedere il baratro nel quale rischiamo di incamminarci. Questo è il punto fondamentale, più importante della distribuzione del bilancio dello stato, della questione dei finanziamenti al Mezzogiorno, dello stesso solidarismo redistributivo. Questo è il punto su cui non bisogna chiudere gli occhi, su cui bisogna schierarsi.

TRIGILIA Secondo me il limite del ragionamento di Lupo e di Donzelli è la sostanziale associazione di Lega e federalismo-regionalismo. Sono due questioni che a mio parere devono essere mantenute nettamente distinte. È necessario cioè criticare il modo in cui la Lega ha cominciato a introdurre questo argomento nel nostro dibattito politico e culturale. Ma ciò non elimina il problema dei rapporti tra centro e periferia, tra istituzioni di governo decentrate e istituzioni centrali, come problema cruciale per il nostro paese. La critica all'ideologia della Lega non toglie nulla alla centralità della questione.

BRANCATI Vorrei riprendere l'esempio storico italiano che ha fatto Salvatore Lupo per dimostrare come sia del tutto sbagliato porre questi temi solo in termini di posizioni ideologiche e politiche. È vero: le regioni sono nate certamente non per motivi funzionali, per sviluppare attività, servizi ecc. ma per dare uno sbocco politico e di governo a forze che erano o sembravano escluse dal governo centrale. Lo dimostra anche la parabola legislativa del regionalismo: dal 1970 al 1976 un fortissimo interesse, con moltissimi decreti che cercavano di definirne le funzioni, i ruoli, le caratteristiche. Nel periodo di solidarietà nazionale – con l'accesso al governo centrale, sia pure con forme assolutamente improprie, da parte della sinistra – l'interesse per le regioni è crollato in modo clamoroso e queste istituzioni sono state sostanzialmente abbandonate. In alcune regioni, come quelle del Mezzogiorno, si è scelto di affiancare alle regioni un fortissimo potere centrale che sopperiva alle attività che dovevano essere svolte dagli enti locali: il venir meno di un interesse contingente di carattere politico – fortemente politico – ha fatto crollare tutto il castello istituzionale.

Parlare di federalismo oggi, senza affiancare a questo dibattito contenuti, scelte strategiche, opzioni è sbagliato e fuorviante. Per due motivi: primo perché bisogna rendersi conto – e in questo il ruolo degli intellettuali dovrebbe essere fondamentale – che ancor più del separatismo e della voglia di separarsi – o comunque *prima* della voglia di separarsi – probabilmente nel Nord c'è stata una questione fiscale: intendo dire che il nascere della Lega su basi locali e su istanze fortemente connotate dal punto di vista territoriale è anche coincidente con la crescente stanchezza della popolazione verso la pressione fiscale. Nessun analista lo suggerisce e pochi politici lo affermano. Ma è evidente che nella percezione collettiva uno stato lombardo è uno stato che raccoglie le tasse in Lombardia e riduce i

trasferimenti all'esterno, ad esempio verso il Meridione. La stanchezza fiscale è un problema che non può essere accantonato, e non si può neppure pensare che il problema non esista. Probabilmente molti uomini politici hanno una logica opportunistica nell'abbracciare certi temi. Ma nel marketing politico devono essere fatte delle scelte: si sta da una parte o si sta dall'altra. Si sta dalla parte del federalismo inteso come decentramento forte di poteri, avvicinamento dei centri di spesa e dei centri d'entrata. Oppure si sta dalla parte di uno stato sostanzialmente organizzato come lo è adesso, sia pure riformato.

Gli intellettuali possono suggerire soluzioni istituzionali, ad esempio disegnare una costituzione senza possibilità di secessione, un federalismo che sia unitario. È necessario però non considerare le questioni di organizzazione, le questioni di natura funzionale e di natura relazionale come questioni tecniche di secondo piano.

Faccio un esempio: qual è la mia obiezione di tecnico alla distinzione di macro-aree di venti milioni di persone e anche all'identificazione di nove o dodici super-regioni? La mia obiezione è che, sul piano della gestione di poteri e di funzioni, non è possibile, per tutte le funzioni, disegnare un solo territorio. E allora sono molto più interessato a strutture e organizzazioni più piccole ed effettivamente più vicine alla realtà locale (anche le stesse regioni attuali, pure spesso sottodimensionate) che poi su basi negoziali – una forma assai moderna di organizzazione dello stato – si associano, si mettono insieme per sviluppare singole funzioni. Sono sistemi anche più controllati. Non mi sembra che questi temi possano essere accantonati.

DONZELLI Continuo a credere che sia necessario fare molta attenzione alle conseguenze che possono determinarsi accettando troppo supinamente il termine «federalismo» per introdurre una discussione che riguarda elementi di decentramento delle decisioni. Le due cose non sono separate. Trigilia sostiene che la sinistra ha accettato troppo sbrigativamente il termine federalismo, ma che comunque è necessario fare le riforme. Ma qui c'è un equivoco fortissimo: acquisire questa parola come la bandiera delle riforme significa fare il peggiore dispetto possibile a queste riforme.

Decentramento è il contrario di riduzione di scala: se è così, quando parliamo di federalismo inteso come trasferimento di poteri di ordine nazionale da un'entità più grande a un'entità più piccola stiamo facendo un errore logico e concettuale. Non stiamo ridise-

gnando cioè una dislocazione articolata di poteri: stiamo semplicemente dicendo che le funzioni che appartenevano prima all'entità A considerata nella sua generalità, adesso le trasferiamo all'entità sub-A, un pezzettino di quell'altra. Ma non le abbiamo cambiate come qualità. Allora, l'equivoco del federalismo è esattamente questo: invece di affrontare la discussione vera come dovremmo fare, invece di ragionare sul fatto che c'è sicuramente un superamento nei fatti dell'idea degli stati-nazione intesi come unico soggetto di aggregazione politica, invece di ragionare – come abbiamo fatto per dieci anni come Imes e come «Meridiana» – sul fatto che è evidente che questo sistema di esercizio è complesso e deve essere articolato e diventare più funzionale... con la parolina «federalismo» noi ci salviamo l'anima, pensiamo di avere realizzato con un tocco di bacchetta magica tutto quello che dovevamo fare. In realtà abbiamo eluso questi problemi, perché i problemi veri sono esattamente quelli del decentramento funzionale, dell'articolazione di poteri. E qui vengo agli equivoci che alimenta la parola «federalismo». Prima mi ero riservato di rispondere a un'obiezione che aveva fatto Carlo Trigilia nel corso della discussione. Ha citato i sindacati: vogliamo capire però che, per esempio, uno degli aspetti di questa articolazione di poteri è il contenzioso sempre più duro tra le regioni e gli enti locali? Allora, non è vera la semplificazione per cui, fatto il regionalismo, si è fatto tutto. Esistono questioni come l'autonomia impositiva alle regioni. Ma questo è un altro problema. Dire per esempio che ogni centro di spesa deve essere anche un centro di acquisizione delle risorse è un'affermazione da una parte lapalissiana, da un'altra parte condivisibilissima: ma non c'entra nulla con il federalismo. Quando ragioniamo con logiche redistributive che – comunque – sono proprie di ogni entità statale, ritroviamo appunto questo equivoco: perché, se noi stesso ragionando davvero in termini di decentramento e di articolazione dei poteri sarebbe del tutto ovvio e naturale dire che all'interno di una realtà territoriale definita una delle funzioni essenziali è esattamente quella della redistribuzione, che del resto è una delle funzioni essenziali dello stato. Ma allora la redistribuzione deve avvenire avendo presupposto un'unitarietà. Con il federalismo come recuperiamo concettualmente la redistribuzione? Viene messo in crisi esattamente il punto teorico forte del concetto redistributivo: se queste entità non sono più connesse, ma sono per definizione strutturate in forma di autonomia forte, non c'è più alcun obbligo a redistribuire.

Intendiamoci: io condivido quasi tutto del libro di Raffaele Brancati [*La questione regionale. Federalismo, mezzogiorno e sviluppo economico*, Donzelli, Roma 1995, n.d.r.] sul modo in cui dovrebbero funzionare le articolazioni dei poteri, i centri di spesa ecc. Semplicemente trovo che l'uso della parola «federalismo» ostacolerà queste cose, non le favorirà. E quando mi si dice che... sapete... i politici si devono schierare... Non è vero, non c'è da schierarsi da nessuna parte: dove sono gli anti-federalisti in questo momento? Alleanza Nazionale, che si chiama così, che per definizione dovrebbe essere scandalizzata, non dico dall'uso della parola «federalismo», ma da una qualunque evocazione anche lontana di uno spettro di questo genere ha dichiarato, per bocca del suo segretario nazionale politico, che il federalismo va benissimo. Basta che ci sia anche il presidenzialismo. Che si può benissimo barattare una riforma in senso federalista dello stato, purché nel frattempo si faccia la riforma presidenzialista dello stato italiano. Perché? Per una dose incredibile di cinismo. Possiamo davvero credere che il signor Fini pensi veramente a una costituzione italiana modificata in senso federalista? C'è semplicemente una confusione di linguaggi: tutti adesso si dichiarano federalisti, il marketing politico lo suggerisce... Ma queste sono esattamente le condizioni in cui non si capisce niente!

Per definizione le parole servono a connotare. Quando una parola ha perduto la sua capacità connotativa, per favore, buttiamola.

BENIGNO Sono d'accordo con Donzelli. In fondo, se c'è stato sulla scena europea un politico che ha posto con forza il problema della coerenza tra spesa e applicazione delle imposte, è stata la signora Thatcher con la *tax poll*. Ha posto in maniera molto dura il problema di un equilibrio tra i due momenti e lo ha fatto senza alcuna intonazione federalista.

TRIGILIA Più che continuare a fare una discussione sulle parole, perché su questo mi sembra che abbiamo già detto molto, è necessario guardare nel concreto: visto che tutti si dicono federalisti e in realtà possiamo ragionevolmente immaginare che ci sono delle differenze profonde sul modo di intendere questo termine, la cosa migliore è entrare nel merito, è guardare un pochino quali sono le proposte che vengono avanzate e distinguere su questa base.

All'inizio dicevo che è una favola, dal punto di vista dell'esperienza storica comparata, la proposta della Lega: non esiste un sistema fe-

derale che di fatto non abbia dei meccanismi redistributivi. Ce l'ha il Canada, ce l'ha la Germania ancora di più, ce l'hanno gli Stati Uniti. Sarebbe commettere una grossa ingenuità identificare la proposta del federalismo con la proposta politico-ideologica della Lega. Il rischio è quello di bloccare una discussione sui contenuti, che invece deve andare avanti.

BRANCATI Vorrei obiettare a Donzelli – ed è anche il motivo per cui mi sento moderatamente ma fermamente federalista – che non credo sia corretta un'impostazione in cui il federalismo è visto con elementi di separazione. Non è così ovunque. Si tratta appunto di intendersi. Per chi, come me, è interessato soprattutto al modo in cui vanno organizzate le funzioni e a un nuovo ruolo dello stato centrale – che ha ruoli e funzioni importantissime in qualsiasi stato federale accettabile – la preferenza verso il termine «federalismo» è dovuta soltanto a questo: uno dei grandissimi mali della nostra pubblica amministrazione è la mancanza di chiare responsabilizzazioni. Credo che una responsabilizzazione sancita costituzionalmente, insieme a un'identificazione molto precisa di funzioni e responsabilità, possa essere di aiuto per migliorare le cose. È necessario chiarire le regole del gioco e responsabilizzare gli attori. La mancanza di questo è il principale male italiano. Il Mezzogiorno è l'esempio del fallimento della politica del governo centrale dell'equilibrio territoriale, ma è anche un esempio clamoroso di fallimento delle autonomie regionali.

La posizione di Bossi citata da Salvatore Lupo è per me un fatto stupefacente. Storicamente la regione Sicilia viene citata come esempio emblematico di straordinaria autonomia e di straordinaria incapacità di gestire adeguatamente le risorse. Il federalismo non può essere solo autonomia, ma regole e controlli per soggetti responsabili.

TRIGILIA Vorrei rendere più concreta la discussione: quali sono le ragioni di tipo economico e di tipo politico e culturale che a mio avviso, e ad avviso di quelli che sostengono un regionalismo forte – o un federalismo inteso certamente non nel senso leghista –, lo giustificano? Come si possono organizzare i rapporti tra centro e periferia, in un gioco «a somma positiva», che non significa togliere allo stato per dare di più alla periferia, ma ridefinire le posizioni di questi diversi centri istituzionali?

Comincerei dalle ragioni economiche, distinguendo tra ragioni economiche di carattere generale, che valgono un po' per tutti i

paesi, e ragioni economiche più specifiche, cioè per così dire delle aggravanti che in Italia giustificano il fatto che si pone particolare enfasi sul decentramento politico e istituzionale e sull'autogoverno. Per dirla con una battuta, dal punto di vista delle ragioni economiche generali credo che oggi si possa dire che avere un'efficace regionalizzazione è un vantaggio competitivo per un paese. Se guardiamo, per esempio, alle ragioni del successo dal punto di vista economico – ma anche della qualità sociale – di un paese come la Germania, secondo me non poche di queste ragioni hanno a che fare con il modo in cui è organizzata dal punto di vista istituzionale.

Mi spiego. L'organizzazione istituzionale tedesca è un vantaggio competitivo perché, nelle attuali condizioni produttive – che convenzionalmente chiamiamo post-fordiste – le imprese diventano sempre più dipendenti dall'ambiente esterno nel quale sono poste; ma nello stesso tempo le imprese diventano anche più mobili. Cosa vuol dire? Che se le imprese – naturalmente più facilmente quelle grandi ma sempre di più anche quelle piccole – non trovano nell'ambiente esterno gli efficaci input di cui hanno bisogno, li vanno a cercare altrove. Questo è il motivo per il quale nella situazione attuale di crescente globalizzazione dell'economia si determina una sempre maggiore esigenza dal punto di vista funzionale di localismo e di regione. In che senso? Nel senso che se noi vogliamo in qualche modo consolidare lo sviluppo nelle zone in cui c'è, o stimolarlo in quelle in cui non c'è, non possiamo farlo senza una qualità complessiva dell'ambiente. Ma allora se noi abbiamo bisogno di elevare la qualità dell'ambiente, questo pone immediatamente un problema di istituzioni decentrate forti, perché si pone un problema di politiche che devono essere flessibili, legate quindi alle specifiche caratteristiche dei diversi contesti: devono avere un'elevata capacità di integrazione di leve diverse. Oggi non si può fare politica industriale se non si fa anche politica della formazione, politica della ricerca, se non si fa anche politica dei servizi sociali, dell'ambiente. E tutto questo si può realizzare solo coinvolgendo gli interessi che sono legati a questo tipo di attività: perché non si tratta di politiche burocratiche nel senso tradizionale. Ora queste tre cose – flessibilità, elevata integrazione, capacità di coinvolgimento degli interessi – non si possono fare dal centro perché il centro è troppo lontano; ma non si possono fare neanche esclusivamente a livello locale. È necessario cioè un governo intermedio dello sviluppo. Da qui l'importanza di una dimensione di governo regionale.

Veniamo adesso alle specificità del nostro paese che aggravano, per così dire, questo giudizio. A mio parere sono due, di cui noi dobbiamo tener conto. La prima è il fatto che l'Italia è un paese che si basa per la stragrande maggioranza su un'economia di piccole e medie imprese, prevalentemente concentrata nel Centro-Nord. Questo vuol dire che, rispetto al ragionamento che ho fatto prima, abbiamo ancora più bisogno di un ambiente favorevole dal punto di vista economico e sociale: perché le piccole e medie imprese – più delle grandi – sono dipendenti dagli input che vengono dall'ambiente; dunque dal fatto che ci sia una politica di formazione, una politica di innovazione tecnologica. Tutte queste cose le piccole e medie imprese non sono in grado di farle da sole; ma anche le grandi le chiedono sempre di più all'esterno. Altrimenti, se ne vanno nel Baden-Württemberg, invece di restare in Toscana o nel Veneto. Il primo problema, secondo me, è che noi abbiamo una struttura economica sfasata rispetto all'assetto istituzionale: si sono realizzate sulla carta forme di decentramento di tipo regionale a partire dagli anni settanta, ma in modo inefficace. E quindi abbiamo bisogno di un aggiustamento.

Ma c'è una seconda aggravante che a me, e credo anche a Brancati e a molti altri, sta particolarmente a cuore: la questione del Mezzogiorno. Siamo in presenza di una questione che tradizionalmente è stata vista in un modo diverso. Si è pensato che il problema dello sviluppo economico del Mezzogiorno fosse risolvibile anzitutto e prevalentemente con una forma di industrializzazione dall'alto; ciò era anche comprensibile quando questa proposta è stata fatta: erano anni in cui il modello di organizzazione produttiva era ancora centrato su grandi imprese che avevano una loro autonomia, una loro capacità di impatto sull'ambiente. Sempre di meno è possibile formulare una proposta di questo genere oggi. Ma quel modo di guardare allo sviluppo del Mezzogiorno ha avuto un difetto essenziale: quello di portare a sottovalutare l'importanza delle istituzioni di governo decentrate nel Mezzogiorno, cioè lo snodo delle istituzioni locali e regionali. Qui c'è un problema essenziale che si ripropone a mio avviso oggi, anche perché nel Mezzogiorno è cruciale un rafforzamento delle istituzioni di governo decentrate locali e regionali. Non ci può essere sviluppo per le aree del Sud, se non si tocca anzitutto questo aspetto: oggi è ancora più importante che nel passato.

Tutto questo significa anzitutto dare più potere alle regioni così come sono oggi? Certamente no. Sarebbe controproducente. Sarebbe un errore pensare di dare semplicemente più soldi e più po-

tere alle regioni. Dobbiamo immaginare, ovviamente, una riforma delle regioni: non sto pensando a una sorta di neo-centralismo regionale. Secondo problema: tutto questo significa che dobbiamo rinunciare a uno stato centrale che abbia delle funzioni anzitutto di perequazione e di riequilibrio, ma anche una funzione essenziale su tematiche come la ricerca, le grandi infrastrutture ecc.? Evidentemente no. Dobbiamo impostare il problema in modo laico, non ideologico, senza scambiare il nodo reale di come riformare le nostre istituzioni con le proposte della Lega. Allora, se cominciamo a porre la questione in questi termini, io credo che il ragionamento possa fare dei passi avanti. Proporrei di discutere di queste cose.

Vorrei poi tornare sui motivi socio-culturali e politici legati al rafforzamento dell'identità nazionale: a mio parere proprio i problemi dell'identità culturale e politica del nostro paese si possono risolvere meglio se affrontiamo in modo non ideologico – cioè in modo, ripeto, non leghista – la questione delle istituzioni di governo decentrate.

LUPO Sì, va bene, ho capito. È bene che i cittadini di Molfetta comprendano che i servizi di scuolabus di cui usufruiscono costano e vanno pagati con i soldi delle loro imposte; in questo modo impareranno a tallonare i loro amministratori. Questo comunque nulla ha a che vedere col federalismo. In epoca post-fordista è poi necessaria non solo la zona industriale di Gioia Tauro, ma l'*authority* della Valle del Liri, l'area metropolitana di Bari, il comprensorio di sviluppo di Caltanissetta. Però anche questa problematica è distante anni-luce da quella federalista. Serve anche un livello intermedio che possa coordinare questi interventi. Infatti ci sono le province e le regioni. Sono inefficaci? Non è ridenominandole stati che si risolve il problema. Può darsi che in certi casi ci sia bisogno di un aumento delle loro competenze, può darsi che ci voglia più autonomia. In altri casi ci vorrà invece più coordinamento, più concentrazione degli sforzi, più accentramento insomma. Il gioco, dice giustamente Trigilia, non può essere «a somma zero». Però nell'attuale temperie politica italiana si verifica proprio questo tipo di gioco, quello di levare competenze dal centro e darle, in qualche modo, alla periferia. Se non tutti (per fortuna) sono *realmente* federalisti, tutti appaiono sempre e comunque decentralisti. In qualsiasi discussione parlamentare, ogni proposta di riagggregazione di competenze frantumate sarà inevitabilmente stigmatizzata con un segno negativo, e viceversa.

Questo conformismo parolaiò determina come una gara, una competizione a chi è più decentralista, che amplifica la non piccola influenza della Lega, nello stallo del sistema politico, nella determinazione di questo gruppo a scambiare tutto pur di ottenere il risultato. La Lega è come una lobby, che tanto più pesa quanto più è delimitato il suo obiettivo. Nei progetti di riforma costituzionale approvati un po' da tutti i partiti prevale il principio secondo cui la legislazione e la competenza dei singoli stati federati avrebbe una priorità logico-giuridica rispetto a quella dello stato centrale, aprendo scenari politico-istituzionali assai pericolosi già sul medio periodo, in una situazione di crisi delle identità collettive quale quella in cui ci troviamo in questo momento. Inoltre è stato auspicato, anche negli anni passati, un processo di regionalizzazione dei partiti che io non vedo quale funzione positiva potrebbe avere, visto che nella crisi delle identità collettive (ad esempio dell'idea di classe o di appartenenza ideologica) l'esistenza di partiti politici centralizzati rappresenta un'importante garanzia nei confronti di una possibile deriva localistica di questi gruppi politici, compresi quelli che meglio hanno rappresentato una trincea di civiltà nella storia di questo paese, come ad esempio la sinistra dell'Italia tosco-emiliana. A dare l'esempio è il Pds siciliano, che si è autoproclamato partito «autonomo», federato al Pds nazionale; naturalmente partendo dall'input di un gruppo essenzialmente palermitano, incapace di conquistarsi i consensi popolari ma ben intrecciato con l'istituzione regione e con le altre sezioni della classe politica, il quale ha trovato per fortuna l'opposizione delle federazioni della Sicilia orientale, per nulla interessate a rafforzare questo schermo tra la dimensione locale e quella nazionale.

TRIGILIA Temo che questo giudizio sia ingeneroso nei riguardi sia di politici sia di intellettuali che si pongono nell'ambito della cultura politica di sinistra: i rischi dell'opportunismo politico ci sono. Ma noi veniamo meno al nostro compito di intellettuali se non distinguiamo. Certo, c'è il pericolo di andare a rimorchio di una certa parola. Però attenzione a non fare di tutta un'erba un fascio: a sinistra, anche se si usa il termine «federalista», non significa un generico separazionismo o un generico ognuno vada per sé. Anzi, c'è proprio un elemento di forte distinzione. C'è anche la preoccupazione di muoversi nei confronti della Lega non in termini di contrapposizione, ma cercando di trovare un punto di equilibrio che faccia della forza della Lega una leva per realizzare un certo tipo di riforme istituzionali.

LUPO Nel progetto di riforma costituzionale votato dalla commissione bicamerale per le riforme istituzionali, riguardo alla riforma regionale si stabilisce un principio per il quale la potestà primigenia in uno stato federale italiano appartiene ai singoli stati...

TRIGILIA Tecnicamente non muta assolutamente la forma di stato ma semplicemente la forma di governo: nel senso che si ridefiniscono le competenze esclusive e le competenze non esclusive delle regioni.

BRANCATI Peraltro riprendendo un dibattito dell'Assemblea Costituente...

TRIGILIA Solo la Lega non lo sa, questo.

LUPO Io qui non voglio dimostrare che gli stati federali non funzionano. Ho detto invece che in paesi che si sono unificati attraverso istituti federali c'è un solido governo centrale, un'ottima articolazione dei poteri tra centro e periferia, nessun rischio di separatismo. Il problema sta nella direzione dei processi politici, che dà il senso all'ingegneria costituzionale, nella logica che porta la classe politica a porre il problema del federalismo, in Italia, oggi, non in un altro paese e in un'altra epoca. Riuscite ad immaginare una discussione annuale sui fondi da assegnare al bilancio federale, una controversia non già sui settori e sui soggetti sociali da privilegiare o da danneggiare, ma sulle zone da «foraggiare»? Riuscite ad immaginare gli esiti di tale dibattito qualora i suoi protagonisti fossero non già i partiti nazionali, ma dei partiti istituzionalmente regionali? Credo che ne scaturirebbe un'enfatizzazione del dato localistico più bieco, dove c'è chi bestemmia contro «Roma ladrona» e i parassiti del Sud, mentre altri tuonano contro il colonialismo nordico, dove le classi politiche locali avrebbero tutto l'interesse a cavalcare e ad amplificare ulteriormente i peggiori umori popolari. Una classe politica fatta tutta di Bossi e Mastella. Qualcuno di voi ricorderà le durissime controversie sul budget federale nella Jugoslavia degli anni settanta, l'attento ma proprio per questo sempre più problematico dosaggio dei pesi e delle misure, che per essere come il conto della serva è più difficile da far quadrare, la logica corporativa (un ministero ai serbi, uno ai croati, un anno a me, uno a te), e anche qui la polemica sempre più radicale sul ricco Nord che mantiene il Sud fannullone... Certo, l'unità jugoslava era stori-

camente ben più fragile della nostra, vista *ex post*. Ma cosa si dirà nel 2020, *ex post*, dell'Italia?

BRANCATI Dire che le radici dei problemi di oggi siano nella riallocazione delle risorse finanziarie agli inizi degli anni settanta...

LUPO Questo è stato l'inizio del conflitto.

BRANCATI Le radici del conflitto tra serbi e croati certamente non stanno lì.

BENIGNO Vorrei spostare a questo punto la discussione da un piano in cui le posizioni diverse mi paiono sufficientemente delineate a quello delle differenti politiche che una scelta federalista o unitaria indirizza.

LUPO In che direzione muoversi? Innanzitutto pensiamo a rafforzare l'amministrazione, a una burocrazia che non sia lo specchio e il sottoprodotto di classi politiche che disordinatamente si sviluppano e pretendono di occupare tutto lo scenario della vita collettiva attraverso la moltiplicazione all'infinito delle istanze rappresentative. Una burocrazia autonoma e funzionante garantisce un controllo di legalità più efficiente e meno costoso di quello penale. È sintomatico che nell'Italia di oggi la parola burocrazia sia sempre unita ad ogni sorta di attributo negativo e svalutante, con questa negazione frenetica del bisogno di stato che invece è così grande, e non solo (non tanto) dello stato keynesiano che redistribuisce, ma dello stato che produce leggi per tutti, che le fa rispettare da tutti nella stessa misura. Spezziamo poi la falsa equivalenza tra decentramento e federalismo. Rafforziamo e distinguiamo, rendendole autonome l'una dall'altra, le due polarità: governo locale, palestra di democrazia basilare e di identificazione dei cittadini nella cosa pubblica; governo nazionale, luogo di dibattito e di decisione sulle grandi questioni della vita collettiva. Le istituzioni intermedie tra municipio e nazione devono essere invece di tipo amministrativo, di forma elastica, derivare magari da logiche associative (consorzi di comuni o di province, aree metropolitane), riferirsi a una potestà *delegata* e *derivata* rispetto a quella dello stato e degli enti locali; ed è questo – come ho già detto – il punto in cui gli attuali progetti si muovono in controtendenza, mostrando il loro più pericoloso intento ideologico. Evitiamo di costruire un terzo spazio politico, roccaforte di

fameliche, nuove classi politiche, interessate a rendere ipertrofica la mediazione, della cui moltiplicazione la nazione non sente alcuna necessità, e che valgono soprattutto a deformare un processo democratico il quale invece deve essere quanto più chiaro e semplice possibile. Un paese di medie proporzioni come il nostro non richiede la moltiplicazione (e la frantumazione) degli spazi della decisione politica, considerando anche che andiamo già verso un processo di contaminazione istituzionale, quello della costruzione europea, che non sarà già una fantomatica Europa «delle regioni» ma la sede di mediazione permanente tra diverse entità nazionali, da cui – in mancanza di reali vincoli di solidarietà collettiva e di vero dibattito democratico – usciranno vincenti quelle più solide e più compatte al loro interno.

BRANCATI Ma quando si cita il caso di regioni che lavorano e che operano ma che non devono operare in un gioco «a somma zero», ma in un gioco di sviluppo, che cosa si intende? Per me con gioco «a somma zero» si intende un gioco in cui tutti i partecipanti, e in particolare le istituzioni pubbliche, hanno avuto come funzione prevalente l'acquisizione delle risorse e non l'organizzazione dello sviluppo. Il gioco, come è stato in Italia – che si sia chiamato federalismo o no – di tutti gli enti locali e di tutte le amministrazioni è stato soltanto un gioco per acquisire risorse; e su queste basi le classi politiche locali venivano valutate: diveniva razionale cercare in ogni modo di accaparrarsi trasferimenti pubblici, senza preoccuparsi delle attività e dei risultati delle spese. Per poter passare da un gioco «a somma zero» – cioè dalla sola acquisizione di risorse per la redistribuzione – a un gioco «positivo», ovvero organizzare lo sviluppo, c'è bisogno di aumentare la responsabilizzazione dei soggetti: in modo forte, consistente. Quello che io immagino è un sistema in cui queste responsabilità siano forti e stabili. È un gioco in cui lo stato fa cose diverse da quelle che vengono fatte oggi. Quindi: dallo stato centrale a un'organizzazione di regioni forti, per usare l'espressione di Trigilia, verso i sistemi locali; uno spostamento di funzioni delle amministrazioni centrali verso la definizione di regole, di controlli, e di assistenza tecnica, con qualche livello di gestione. A livello di regioni forti, un ruolo fondamentale di organizzazione dello sviluppo – una volta si sarebbe detto di programmazione – con qualche gestione certamente, con qualche responsabilità nell'allocazione delle risorse. A livello locale spetta la prevalenza degli aspetti gestionali.

Questo sistema deve essere costruito su basi nuove, definendo però in modo molto chiaro ciò che tutti devono fare. In un paese come l'Italia bisogna stare molto attenti a definire in modo precisissimo questi aspetti, perché ciò che accomuna tutte le forze politiche non è solamente l'idea del federalismo, è la convinzione che tutta l'amministrazione italiana sia un'entità sostanzialmente da buttare via, sostanzialmente irriformabile, ma senza la quale, però, è impossibile pensare a qualsiasi livello di governo, di intervento nell'economia, nella società ecc. Quindi è un problema che bisogna affrontare. Io credo che uno dei modi in cui può essere affrontato è quello di riorganizzare competenze e funzioni e dare responsabilità molto chiare.

DONZELLI Vorrei tornare sulle questioni che sono state poste prima da Carlo Trigilia: ho l'impressione che anche qui ci siano luoghi comuni consolidati, che confondono un insieme di osservazioni che sono ovvie, di buon senso, con altre che vengono contrabbandate come tali e che non lo sono.

Apparentemente Trigilia ha fatto un discorso inattaccabile. Ridefinizione degli equilibri tra i vari centri istituzionali: questo comporta un'efficace regionalizzazione. Bisogna elevare la qualità dell'impegno. Tutto questo non si può fare dal centro, quindi bisogna espandere in qualche modo le funzioni di organismi di governo intermedi. Benissimo. In primo luogo è dimostrato che la Germania funziona bene; non è dimostrato che la Francia funzioni male. Non è detto che i meriti di funzionalità di un sistema economico-sociale siano tutti da ascrivere alla forma organizzativa che esso sceglie. Ci sono molti altri parametri da considerare: di efficienza, di cultura, di capacità funzionale. Sarebbe veramente ridicolo sostenere che la Germania funziona meglio dell'Italia, perché loro hanno il federalismo e noi non ce l'abbiamo. Perché, la Francia non è meglio dell'Italia? Peccato che la Francia non abbia il federalismo e non abbia neanche il regionalismo che abbiamo noi. Ipostatizzare un modello organizzativo tra gli altri come dotato di capacità taumaturgiche per proprio conto è uno degli errori metodologici più gravi che si possano fare e che chi vuole ragionare in termini scientifici sulla realtà dovrebbe stare molto attento ad evitare. Quindi, io sono tendenzialmente favorevole a uno spostamento verso livelli intermedi di capacità di governo e di articolazione dei poteri, ma non per opera e virtù dello Spirito santo, non perché esista una qualche legge di natura che mi deve spiegare che per for-

za di cose quello è assolutamente il livello migliore. Lo accetto come un discorso empirico, nel senso che cerco di ragionare sul fatto che – date determinate condizioni di contesto, determinate realtà storiche, determinati modi di articolare questi ragionamenti – spostamenti di potere in quella direzione possono migliorare le performance. Forse. Però non è detto. E poi bisogna andare a vedere come tutto ciò avviene.

In secondo luogo, noi non viviamo in un paese che non ha decentramento. Questo paese ha una legge che ha istituito le regioni e che ha dislocato poteri anche molto consistenti a queste regioni. E ciò è talmente vero che, proprio perché queste articolazioni di potere intermedio si sono radicate nel territorio italiano, si sono registrate performance di talune regioni italiane che ci sono invidiate dal Giappone e dalla Corea. Non è che nel frattempo noi abbiamo avuto un Veneto che si è bloccato perché mancavano le articolazioni intermedie, o una Toscana. Le articolazioni intermedie, se davvero sono esse che procurano sviluppo, ci sono state talmente tanto in Veneto e in Toscana, che le performance di queste regioni sono straordinarie. Allora, possiamo dire che dobbiamo aumentare l'efficienza in questi casi, sempre, perché non ci accontentiamo mai di dove siamo arrivati? Possiamo dire che c'è un equilibrio tra i poteri centrali, quelli regionali e quelli locali migliore da perseguire in Toscana e in Veneto? Sicuramente lo possiamo dire e lo dobbiamo fare. Ma possiamo dire che le regioni così come sono state istituite sono state la causa del blocco di uno sviluppo di queste entità territoriali? Diremmo una palese, clamorosa eresia. Nel frattempo queste regioni hanno l'indice del prodotto interno lordo regionale più alto d'Europa. Non si stanno bloccando, queste regioni. Allora, invece, qual è il punto? Che le regioni del Mezzogiorno, prima governate centralmente e poi governate secondo una nuova modalità decentrata, non hanno funzionato, nell'innescare il proprio sviluppo: né prima, né dopo...

LUPO La controprova è la Sicilia.

DONZELLI Proprio così. Allora né l'assenza del modello regionalista forte, come dite voi, è in grado di dimostrare da sola che si blocca lo sviluppo, né la presenza del modello regionalista forte è di per sé in grado di garantire sviluppo. Il problema è che la storia è più complessa. Che il Mezzogiorno è il Mezzogiorno e il Veneto è il Veneto. Per cui, le stesse entità istituzionali, le stesse riforme istitu-

zionali, le stesse modalità di correlazione dei poteri – ridisegnate e rimodellate attraverso la legge istitutiva delle regioni degli anni settanta – in un certo contesto hanno prodotto degli effetti e in altri contesti ne hanno prodotto altri. Si può dire che il trasferimento alle regioni in Italia sia stato di piccolo conto. Andiamo a vedere anche queste cose: in alcuni settori, non propriamente marginali, l'articolazione dei poteri è stata fortissima. Facciamo qualche esempio: il sistema sanitario italiano è ormai altissimamente regionalizzato. Questo cosa ha prodotto? Dove le articolazioni intermedie funzionavano abbiamo avuto un miglioramento del sistema, dove non funzionavano abbiamo avuto un peggioramento del sistema. Facciamo ancora un altro esempio: le politiche di formazione e di *job-creation* sono state tutte spostate sulle regioni? Noi abbiamo oggi un sistema formativo italiano nel proprio insieme nel quale possiamo dire – e lo dobbiamo dire empiricamente – che per fortuna la scuola pubblica non è stata regionalizzata. Perché se fosse stata regionalizzata, avremmo avuto gli effetti che ha avuto la regionalizzazione della formazione professionale. Allora, non è che per forza una dimensione è meglio, l'altra è peggio. Questi sono i discorsi che bisognerebbe fare: guardare concretamente le realtà e cercare di vedere esattamente come si possono migliorare le performance, allocando poteri laddove effettivamente ci sono da allocare, spostando le cose che effettivamente sono da spostare. Tenendo conto che ogni paese ha la propria storia, che ci sono elementi che non possono essere forzati da un giorno all'altro con l'illusione che si producano colpi di bacchetta magica. Allora, cos'è questo regionalismo più forte? Io ho capito una cosa sola, su cui mi pare di essere tra l'altro d'accordo: autonomia impositiva. Mettiamo pure questa autonomia impositiva, se questo è il problema. Ma questa non è la riforma delle riforme. È un correttivo: importante, certamente rilevante, del sistema di prelievo, un intervento che si può tranquillamente fare con una legge. Dopo di che vediamo che cosa succede: l'autonomia impositiva, vi ricordo *en passant*, la Sicilia ce l'ha avuta. Non mi sembra che questo abbia di per sé determinato modificazioni delle performance tali da additare quell'esperienza come un modello da imitare.

LUPO C'è di più. Nell'Italia liberale, i comuni avevano autonomia impositiva, ma questo non impediva di avere amministrazioni inefficienti e anche bilanci paurosi, come nel caso dell'amministrazione di Napoli che è stata sotto controllo amministrativo per circa

vent'anni. Inoltre, fino a qualche anno fa, c'era anche nell'Italia repubblicana una quantità di diversi tipi di percettori di imposte: sistema che era considerato universalmente inefficiente, che diede luogo, appunto, a quella riforma centralizzatrice.

DONZELLI L'autonomia impositiva, è evidente, ha dei vantaggi enormi. Ma anche dei contraltari che vanno valutati. Perché bisogna farla bene se la si vuole fare.

BENIGNO La discussione finisce qui. Le posizioni erano, e in parte sono rimaste, diverse. Ogni lettore potrà riconoscersi in una o nell'altra di queste letture, di queste diverse riflessioni. Spero solo che la pagina scritta sappia rendere il senso di un dibattito così franco e vivace.