

Federalismo italiano

di Isaia Sales

Dall'entrata in vigore nel dicembre 1947, a qualche anno addietro la Costituzione italiana non aveva subito sostanziali modifiche. Il «patto nazionale» che era stato sancito, il «compromesso» politico-sociale che aveva visto unite forze molto diverse per formazione, aspirazioni e ideali, hanno retto per oltre cinquanta anni.

Nel 2001, poche settimane prima delle elezioni politiche, il parlamento ha approvato la riforma del Titolo V della Costituzione, introducendo in Italia «il federalismo»¹. Questa riforma, che per tutto il decennio sembrava appartenere al bagaglio ideologico della Lega di Bossi, è stata approvata solo dal centro-sinistra, con l'ostilità frontale del centro-destra. La riforma si è ispirata ad alcune conclusioni della «commissione bicamerale» presieduta dal *leader* dei Democratici di sinistra² ed è stata l'unico approdo parlamentare di ipotesi formulate in quella sede.

È interessante capire come mai il centro-sinistra abbia varato una riforma sostanzialmente estranea alla sua identità storica – le componenti autonomiste e federaliste sono state minoritarie nella storia sia della democrazia cristiana che della sinistra comunista³ –; è interessante capire come mai ciò sia avvenuto senza «condividere» tale scelta con l'opposizione, o con quella parte di essa alla quale il federalismo era più connaturato e per la quale era più rappresentativo dell'«iden-

¹ Il 22 novembre 1999 è entrata in vigore la Legge costituzionale n. 1 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni»; il 31 gennaio 2001 è entrata in vigore la Legge costituzionale n. 2 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano».

² Si veda in proposito M. D'Alema, *La grande occasione*, Mondadori, Milano 1997.

³ «Fu soprattutto per la ferma opposizione della sinistra durante i lavori dell'Assemblea Costituente che non fu attribuito alle Regioni il potere legislativo primario e una vera autonomia» in C. Petraccone (a cura di), *Federalismo e autonomia in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari 1995, p. 272.

tà politica». È interessante capire per quale motivo una riforma federalista sia diventata, dopo la sconfitta nelle elezioni regionali del 2000, l'asse principale della politica e del programma di governo del centro-sinistra, al punto da dedicare alla sua realizzazione tutta la parte finale della attività di legislatura.

Della improvvisa «passione federalista» dell'Ulivo e dei Ds, possono essere date due spiegazioni. La prima attiene ad una sincera preoccupazione democratica per la possibile disgregazione dell'unità nazionale sotto i colpi della Lega: il federalismo appare a molti una modifica costituzionale in grado di tenere unito il Paese più solidamente di quanto fosse avvenuto con il centralismo. La seconda risponde più semplicemente a preoccupazioni politiche, al fine di recuperare consensi nel Nord, laddove la sconfitta era stata più cocente.

Dal 1998, dopo la caduta del governo Prodi, il recupero del consenso elettorale nel Nord è diventata «la strategia» dell'Ulivo e dei Ds, e l'introduzione del federalismo «la tattica» conseguente. Per quanto siano state sincere le preoccupazioni democratiche (il principio di autogoverno e di responsabilità), tale scelta si sarebbe rivelata sbagliata anche sul piano elettorale, trattandosi del tema delicato e complesso della costruzione di uno Stato federale nelle specifiche condizioni economiche e sociali dell'Italia.

Un appassionato studioso della Lega e degli «umori» del Nord come Ilvo Diamanti, ha sostenuto che nel 2001 il bisogno di federalismo non era la principale preoccupazione e aspettativa degli elettori del Nord; ne ha dedotto che se la riforma doveva servire a riportare nei confini democratici una spinta «eversiva» di ampi strati sociali dell'Italia settentrionale, tale scopo non era stato conseguito, in quanto la spinta federalista, ammesso che fosse mai esistita, in quel momento era sostanzialmente ininfluenza⁴. L'Italia e la sua unità non sarebbero crollate senza federalismo. Ma, a questo punto, è da vedere se l'Italia sarà migliore con il federalismo finora decretato.

Il parlamento italiano ha lavorato per mesi quasi esclusivamente sulla riforma federalista. Questa scelta non solo ha configurato in ma-

⁴ Scrive I. Diamanti nell'articolo, *Un voto minimo ma utile*, in «la Repubblica», 7 ottobre 2001: «Nel Nordest (secondo i dati dell'Osservatorio sul nord est curato da Poster per il Gazzettino) la quota dei cittadini che mettono al primo posto, nell'agenda delle riforme, la riorganizzazione federalista dello Stato dall'autunno del 1998 a quello del 1999 si era ridotta di oltre due terzi, passando dal 35% all'11%. Per scendere, un anno dopo, al 9%. Il quadro nazionale, ovviamente, è ancora più desolante: secondo un'indagine dell'Ispo condotta all'inizio di settembre, infatti, il federalismo oggi è al penultimo posto tra i temi prioritari per il governo, indicato solo dall'1% degli intervistati. Le riforme del federalismo quando il federalismo aveva smesso di affascinare. Quando la febbre del Nord era già calata».

niera territorialmente squilibrata l'attenzione politica dei partiti dell'Ulivo, ma, come si è detto, è risultata inefficace anche ai fini elettorali. L'Ulivo ha recuperato elettoralmente al Nord (i voti sono venuti soprattutto dal bacino degli astenuti di centro-sinistra che sono tornati a votare non perché convinti dalla «svolta federalista», ma più concretamente per l'allarme di una possibile vittoria di Berlusconi⁵), ma non ha strappato molti collegi al Polo. Il gruppo dirigente dell'Ulivo e dei Ds non ha tenuto conto di quanto i maggiori esperti elettorali andavano suggerendo, cioè di concentrare l'attenzione, la mobilitazione e le energie sui collegi cosiddetti «marginali», quei collegi dove la distanza tra i due schieramenti, in base alle elezioni precedenti (europee e regionali), era stata minima⁶.

La maggior parte di quei collegi si trovavano nel Centro-sud. Nel Nord, la distanza nei collegi tra i due opposti schieramenti era in media superiore ai 20 punti percentuali a favore del centro-destra. Le regole del sistema maggioritario suggerivano, al di là della «simpatia» o della sensibilità personale dei gruppi dirigenti, un'attenzione strategica ai problemi del Sud d'Italia. Il tema scelto per attaccare le postazioni elettorali del Nord è diventato il federalismo, ma quest'arma non si è rivelata efficace neanche per sciogliere quel grumo di antistatalismo settentrionale sensibile alle questioni economiche (le tasse), più che a quelle istituzionali.

Quasi nello stesso periodo (autunno del 2000), il parlamento è stato impegnato in un aspro confronto sull'introduzione in Italia di un regime fiscale differenziato tra le imprese che operano nel Centro-nord e quelle che operano al Sud. A sostenerla è stato il nuovo presidente di Confindustria, il napoletano Antonio D'Amato, durante le audizioni in vista dell'approvazione della legge Finanziaria. La proposta mirava da una parte a mettere in difficoltà il governo di centro-sinistra – tant'è vero che con Berlusconi al governo essa non sarà ripresentata – dall'altra a porre al centro della politica economica nazionale una drastica riduzione delle tasse per tutte le imprese.

Infatti D'Amato non ha proposto la tassazione differenziata per le imprese che operano al Sud o che volessero farvi investimenti, ma una aliquota minore al Sud per tre anni, per poi estenderla a tutto il Paese. Portare nel giro di tre anni la tassazione sulle imprese dal 37% al 25% significava impegnare ben 16.000 miliardi di vecchie lire, assorbendo

⁵ Intervista a S. Draghi in «la Repubblica», 19 maggio 2001.

⁶ *Ibid.*, dove viene ribadito questo concetto.

⁷ Intervista di M. Salvati in «la Repubblica», 5 luglio 2002: «Dire che abbiamo fatto un

tutte le risorse liberatesi con l'opera di risanamento delle finanze pubbliche e con i maggiori introiti fiscali. Ma quale attrazione stabile di investimenti esterni potrebbe mai esercitare un'area dove un regime fiscale differenziato venisse applicato per soli tre anni? Secondo Confindustria l'Unione europea sarebbe stata favorevole a concedere una tassazione differenziata solo a condizione che venisse poi estesa a tutte le imprese operanti sul territorio nazionale, per evitare di incorrere nel «divieto di aiuti di Stato».

La Camera dei deputati ha quindi deciso di interpellare direttamente l'Unione europea, e in particolare il commissario Monti, che si è opposto ad ogni forma di tassazione differenziata. Non è stata introdotta neanche la differenziazione delle tasse all'interno del cosiddetto criterio «de minimis», una soglia di riduzione entro i 200 milioni di vecchie lire in tre anni per la quale non è necessaria l'autorizzazione di Bruxelles.

Il centro-sinistra ha affrontato due questioni strategiche, il federalismo e la tassazione differenziata al Sud; ma nella prima è arrivato fino alle estreme conseguenze, approvando una riforma costituzionale senza dividerla con l'opposizione, nella seconda si è accontentato di una risposta scritta di Bruxelles. Dal che si evince quanto diversamente siano state considerate ai fini elettorali le due aree del Paese.

Nella legge costituzionale sul federalismo, di questo particolare federalismo all'italiana, si è trovato un equilibrio tra le diverse istanze in campo, un equilibrio che ha disciplinato, inglobato

domande secessionistiche, tradizioni regionalistiche e autonomistiche di antica dignità nei partiti della Prima Repubblica, pressioni corporative di ceti politici locali [...] e molto opportunismo di corto respiro dei partiti nazionali⁷.

Quasi tutti i protagonisti di quella riforma sono oggi insoddisfatti per il risultato raggiunto, giudicato ambiguo, duttile, aperto a successive modifiche.

Le decisioni della vecchia maggioranza, piuttosto che sancire un nuovo «patto nazionale», ben preciso e stabile, hanno legittimato la presentazione della proposta di *devolution* da parte di Bossi e del nuovo governo. La *devolution* di Bossi consentirebbe alle regioni che lo volessero, di esercitare un potere esclusivo nel campo della sanità, della scuola e della polizia municipale; mentre la proposta di legge sul federalismo fiscale, presentata dal capogruppo della Lega alla Camera,

bel lavoro sarebbe una menzogna».

⁸ Lo ammette lo stesso U. Bossi che ha parlato di massimo 500 «padani» duri e puri, pronti anche all'uso del terrorismo pur di vedere realizzata la scissione.

consentirebbe ad ogni ente territoriale di provvedere al suo fabbisogno fiscale trattenendo la quota di tasse necessaria a soddisfarla. Lo stesso Bossi, che in un primo momento si era opposto alla riforma del Titolo V attuata dal centro-sinistra, ha presentato la sua riforma come uno «svolgimento» dell'azione del precedente governo.

Ma ogni riforma federalista deve fare i conti con nuove modalità di acquisizione e di riparto delle tasse. In un Paese così differenziato sul piano della capacità produttiva e della distribuzione della ricchezza, non averne calcolato le implicazioni è stato segno di leggerezza e di superficialità.

Purtroppo sulla politica italiana degli ultimi anni sono riusciti ad incidere più le posizioni della Lega, che le aspirazioni e i comportamenti del nuovo Sud. Paradossalmente, l'assenza di una «esplosione sociale» nelle aree meridionali, neanche di fronte al drastico taglio della spesa pubblica, ne ha limitato il potere di influenza sulle scelte economiche nazionali. Al contrario, la minaccia di esplosione della «questione settentrionale», fino alla paventata secessione, ha operato un forte condizionamento sull'agenda politica italiana.

Il leghismo ha posto problemi politici rilevanti. Ma è stato ingigantito il pericolo di scissione e di separazione violenta del Paese, che non ha mai avuto né reale consistenza, né base di massa⁸. L'obiettivo esplicito della Lega è stato quello di impedire che l'Italia raggiungesse i traguardi fissati dal trattato di Maastricht. Mancare l'adesione alla moneta unica europea, a causa della palla al piede del debito pubblico e del Sud assistito, avrebbe potuto rendere politicamente appetibile il suo programma nei confronti di quei ceti dinamici che nell'integrazione europea intravedevano un'ulteriore *chance* di crescita.

Il leghismo ha rappresentato un coagulo di malessere, una forma di tutela di interessi minacciati, piuttosto che un programma realistico di secessione. Non vi è stata alcuna attività di terrorismo, di sabotaggio in grado di rappresentare una coerenza tra la radicalità di programmi e l'azione concreta.

La Lega, a differenza degli altri regionalismi «caldi» in Europa, non ha potuto infuocare storiche contrapposizioni etniche, religiose, razziali, linguistiche. Bossi e i suoi hanno dovuto letteralmente inventarle per munirsi di un surrogato ideologico, di una motivazione «nobile» per rivendicazioni non altrimenti giustificabili; hanno dovuto inventarsi uno Stato mai esistito, la Padania, per presentare in maniera omo-

⁸ G. Tremonti-G. Vitoletti, *Il federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Laterza, Bari 1994.

genea un territorio che non ha niente di omogeneo. Sono stati bravi ad inventarsi una leggenda: ma di leggenda si tratta, non di storia.

Il federalismo legiferato, pertanto, non è stato dettato dall'urgenza di spegnere o attenuare contrapposizioni territoriali alimentate da fattori etnici, religiosi o razziali. Esso si è configurato come formula politico-istituzionale per utilizzare le risorse sul proprio territorio. Non ne è stato carattere fondante neanche il valore dell'efficienza, ma quello della rottura della solidarietà.

In particolare esso ha interpretato la diffusa volontà di ridurre la presenza pubblica nell'economia⁹: un comune sentire antistatalista, antipartitico, anticentralista che ha individuato nello Stato, nei partiti, nel centralismo, un ostacolo alla crescita dei singoli territori. Il Sud – secondo i leghisti l'area del Paese più interessata nel secondo dopoguerra ad un ruolo «invasivo» dello Stato centrale e dei partiti – è stato indicato come il luogo emblematico della corruzione, del malaffare, dello spreco, del fallimento dell'unificazione italiana, così come storicamente si è realizzata.

La contrapposizione Nord-Sud non è stata nuova nella storia italiana, né gli argomenti usati¹⁰. Nuova è stata invece l'asprezza dei toni che hanno accompagnato nell'Italia del Nord (per alcuni determinato) lo sfaldamento del sistema politico italiano all'indomani di Tangentopoli. Per la prima volta una forza politica di insediamento regionale, non nazionale, si è affermata nel Nord del Paese e ha fatto dell'antistatalismo e dell'antimeridionalismo la propria bandiera.

È indubbio che il federalismo non si sarebbe talmente affermato nel dibattito politico italiano e non sarebbe divenuto una priorità politica senza la Lega. Le sue istanze, i suoi programmi, hanno avuto un'influenza decisiva anche su forze politiche lontane da essa, e hanno cambiato alcuni caratteri storici degli altri partiti politici. Dopo l'entrata sulla scena della Lega, i grandi partiti nazionali non sono stati più gli stessi, non solo perché alcuni sono scomparsi, ma anche perché quelli sopravvissuti hanno cominciato a perdere il loro carattere «nazionale» e a definirsi più per le istanze territoriali rappresentate, che per diverse aspirazioni culturali e sociali. La provenienza territoriale incide oggi sulle tesi che i singoli esponenti politici sostengono, più

¹⁰ Basta leggere la ricca documentazione contenuta in Petraccone, *Le due civiltà. Settennionali e meridionali nella storia d'Italia dal 1860 al 1914*, Laterza, Bari 2000.

¹¹ Intervento di Salvati in «la Repubblica», 2 ottobre 2001; intervento di Diamanti in «la Repubblica», 7 ottobre 2001.

¹² G. Roma, *L'economia sommersa*, Laterza, Bari 2001.

che in qualsiasi altro momento storico, ed è indubbio che la componente meridionale dei singoli partiti ha oggi meno influenza di quanta ne abbia avuta nella storia passata. La nascita della Lega e l'affermazione del federalismo, assieme ad altri fattori concomitanti (la crisi finanziaria dello Stato, il crollo del sistema politico italiano) hanno ridotto il peso che la «questione meridionale» ha sempre avuto per tutta la storia repubblicana, fino a renderla marginale. Qualunque giudizio si voglia dare sul ruolo e sulla funzione del pensiero meridionalistico italiano, è certo che la Lega ha assestato a quella visione e a quella cultura un colpo mortale.

Gli ex comunisti ne sono stati influenzati. Stato, centralismo, solidarietà, tratti «identitari» della sinistra italiana, sono stati rivisitati quasi con un complesso di colpa. Nel corso degli anni novanta è possibile intravedere una linea di separazione non solo tra coloro che hanno sostenuto la svolta del 1989 e coloro che vi si sono opposti, tra ulivisti e sostenitori del partito democratico, tra cosiddetti riformisti e cosiddetti massimalisti, ma anche tra dirigenti politici del Nord e del Sud, tra parlamentari settentrionali e meridionali; fatto del tutto nuovo nella storia della sinistra italiana. Sono nati e si sono rafforzati tra i Ds gli «alfieri del settentrionalismo».

La Lega non ha ottenuto la secessione, ma è riuscita a ridimensionare la «questione meridionale», a farla diventare inessenziale anche nell'agire politico dei suoi avversari. Sconfitta nel disegno separatista, ha per ora vinto nel trasformare in regionali e locali (e non nazionali) i problemi del Sud d'Italia. È un piccolo capolavoro politico della Lega aver avviato il federalismo in un Paese a fortissima disparità di sviluppo e di ricchezza, in una nazione che non sentiva alcun bisogno impellente di tale riforma, che non aveva alcuna tradizione in materia, che non aveva in campo alcun movimento di massa che premeva alle porte! Per di più, imponendolo a partiti storicamente ostili ad esso, dichiarandosi al contempo insoddisfatta e utilizzando i risultati raggiunti come base per un'ulteriore passo verso il «vero federalismo»!

Sono in molti ad essere perplessi nell'associare il termine «federalismo» alla riforma del Titolo V della Costituzione. E non si tratta solo di Bossi e dei rappresentanti della Lega; altri che hanno sostenuto, da posizioni culturali e politiche diverse, l'urgenza del federalismo, riferendosi alla legge costituzionale approvata hanno parlato di «regionalismo forte» o di «federalismo minimo»¹¹. Costoro ritengono che per

¹³ Si veda A. Polito (a cura di), *R. Dahrendorf. Dopo la democrazia*, Laterza, Bari 2001.

¹⁴ D'Alema ha risposto a questi interrogativi definendo l'esposizione di Villone «una requisitoria». Infatti nei mesi e negli anni successivi ogni preoccupazione del genere viene

fare un vero federalismo occorrono ulteriori condizioni: una camera delle autonomie che rompa il bicameralismo perfetto italiano, e consenta agli attori del federalismo (regioni ed enti locali) di avere voce e legittimità costituzionale; la possibilità per le regioni di concorrere alla nomina dei giudici della Corte costituzionale; il federalismo fiscale, non potendosi trasferire poteri senza responsabilità e autonomia di risorse.

Altre considerazioni critiche sono che oltre alla riforma dello Stato (federalismo), occorrerebbe un cambiamento della forma di governo (un po' più di presidenzialismo) per bilanciare con un potere politico più forte e autorevole, quanto verrebbe sottratto allo Stato centrale. Nella visione di un autentico federalismo, si tratta critiche giuste. Ma il problema non sta nella necessità di altre riforme costituzionali per rendere il progetto «compiuto». A me sembra che il problema sia un altro.

Come si fa ad introdurre un vero federalismo in Italia (con le conseguenze sul piano dell'attribuzione delle risorse) in una condizione di elevata disparità territoriale di partenza tra le parti da «federare»? Il problema non può essere liquidato come impenitente volontà di centralismo, né con l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Numerosi studiosi, operatori politici e sociali non sospettabili di nostalgie centraliste o dirigiste, attenti al principio di responsabilità e aperti all'immissione nell'economia e nella società meridionali di dosi massicce di autogoverno, sono perplessi sulla strada intrapresa. Tra i critici vi sono studiosi e politici che si sono battuti contro la Cassa del mezzogiorno, e contro l'Intervento straordinario. Nel Sud, per tutti gli anni ottanta, si è svolto un profondo ripensamento delle politiche pubbliche di sostegno: autonomia e autogoverno sono state le parole d'ordine che hanno inaugurato una nuova fase della politica nel Mezzogiorno. Una revisione radicale della rappresentazione del Mezzogiorno ha caratterizzato studi specialistici (vedi le analisi di Carlo Trigilia, e quelle degli studiosi raggruppati attorno alla rivista «Meridiana»), l'azione delle istituzioni (i sindaci prima, i presidenti delle regioni dopo), le strategie economiche e civili (i patti territoriali, lo sviluppo dal basso, la scoperta dei distretti industriali, fino a leggere l'economia sommersa come possibilità di sviluppo autonomo¹²).

considerata con sufficienza o come difesa del centralismo e dell'inefficienza dello Stato, an-

Il Mezzogiorno che fa da sé è stato anche il segnale di un risveglio (e di un orgoglio) meridionale in risposta al leghismo. Si è dispiegata una importante e diffusa rieducazione civile e istituzionale fondata sulla fiducia nella propria storia e nelle proprie risorse. Un nuovo «meridionalismo della soggettività», non contrario a riforme istituzionali (compreso il federalismo), ha incanalato il nuovo atteggiamento delle classi dirigenti meridionali.

Ma principio di responsabilità, autonomia locale, sono possibili solo introducendo il federalismo tra regimi? Ci sono popoli e nazioni che hanno molto sviluppato questi principi e valori senza essere regolati da un tale ordinamento. Non penso che il federalismo sia nel dibattito politico odierno «un falso dio», come sostiene Dahrendorf¹³. Ma è un dio da utilizzare con cautela.

In Italia si è percorsa una strada impervia e senza precedenti storici: anziché unire in uno Stato federale vari Stati separati (come nell'esperienza classica degli Stati Uniti d'America) si è provato a dividere lo Stato centrale in tanti Stati quante sono le regioni e poi a tenerle unite in una nuova forma di Stato. Al posto di «e pluribus unum», si è seguito il modello «ex uno plures». Il modello non ha precedenti storici. Le uniche esperienze contemporanee di «regressione» dalla forma dello Stato unitario hanno riguardato in forme tragiche la ex Jugoslavia, l'ex Urss, e in forme non tragiche il Belgio dei Valloni e dei Fiamminghi. Ma la storia italiana non ha mai visto «Valloni» e «Fiamminghi» in perenne contrasto.

Già nel dibattito svoltosi nella «commissione bicamerale» sono stati delineati i serissimi problemi che si sarebbero posti nell'introdurre in Italia una riforma federale senza i relativi contrappesi. Il senatore Villone, costituzionalista napoletano non ostile «alla rottura del centralismo italiano», nella seduta del 4 marzo 1997, durante l'audizione dei presidenti delle regioni, ha mostrato ovvie preoccupazioni, partendo dalle critiche che eminenti studiosi hanno mosso al sistema federale tedesco (Scharpf, Lehbruck, Tomuschat, Klat):

E il Mezzogiorno? La nostra parte debole? Siamo sicuri che un federalismo di co-decisione, nel quale la solidarietà e le scelte di competizione vanno co-decise tra deboli e forti, ci consentirà di andare verso un superamento del divario? Il debole, infatti, avrebbe solo la solidarietà che il forte gli riconosce, quindi potrebbe compiere solo le scelte di competizione che il forte gli consente, fino a che il danno per il forte non sia troppo elevato [...] Siamo certi che questo meccanismo ci permetterà di superare il divario, oppure ci troviamo di fronte

che se a parlare sono persone che nel corso dei loro studi e della loro attività politica si sono sempre battuti in difesa delle autonomie locali e a sostegno di una profonda riforma della

ad un modello che – come temono gli stessi tedeschi – può sancire alla fine, se non superato, la subalternità del Paese debole rispetto al Paese forte?¹⁴

Dalla nuova legge costituzionale di modifica del Titolo V è stato tolto l'impegno sancito dal vecchio articolo 119 di «contributi speciali» per «valorizzare il Mezzogiorno e le isole». Il sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno perde, dunque, valore costituzionale, perde il valore di «vincolo» per l'intera nazione. Si tratta una decisione coerente. Se il federalismo è anche «competizione» tra territori, non si può tutelare in Costituzione una parte. Ogni Stato che si «federa» deve partire dalle stesse condizioni, senza attribuire vantaggi precostituiti ad alcuni di essi. Tutto ciò è giusto quando si crea un nuovo Stato nazionale (federale) mettendo insieme diverse entità prima separate. Che cosa ha a che fare tutto ciò con l'Italia del 2001, al cui interno, dopo 150 anni di unità nazionale, convivono alcune delle regioni più ricche e alcune delle regioni più povere d'Europa? Per ovviare a questa situazione è il federalismo la scelta migliore? Ammettere il valore della diversità vuol dire anche giustificare le diseguaglianze?

È indubbio che il centralismo in Italia abbia trovato una giustificazione storica nella permanenza di fortissimi squilibri territoriali per il timore che uno Stato decentrato potesse alimentare tali squilibri. Non fu questo l'unico motivo che portò all'adozione del modello sabaudo all'indomani dell'Unificazione, ma sicuramente la consapevolezza degli squilibri ha inciso sulla Costituzione della Repubblica all'indomani della seconda guerra mondiale.

Centralismo e meridionalismo si sono quasi sempre associati e reciprocamente giustificati nel dibattito culturale e politico italiano. Il pensiero meridionalista è stato sempre statalista, centralista unitario. Le eccezioni più note sono rappresentate da Luigi Sturzo, Gaetano Salvemini, Guido Dorso, accomunati dal bisogno di riavvicinare nel Sud cittadini e potere, responsabilizzare maggiormente la classe dirigente locale, spezzare il circolo perverso della dipendenza. Fu fatta la scelta giusta nel 1861? E nel 1946? Alla luce degli accadimenti storici,

pubblica amministrazione, come Villone. L'intervento di Villone e la risposta di D'Alema sono in *Resoconto stenografico della seduta n. 8 del 4 marzo 1997*, della «Commissione parlamentare per le riforme istituzionali».

¹⁵ G. Cotturri, *Potere sussidiario*, Carocci editore, Roma 2001, p. 45.

e alla luce delle condizioni odierne delle aree meridionali paragonate alle altre parti del Paese, è ragionevole dubitarne.

Resta il fatto che il federalismo non è stato introdotto quando un maggior rispetto delle diverse storie degli stati preunitari che hanno poi composto l'Italia avrebbe consentito una più condivisa idea di nazione. Lo si è introdotto, invece, quando le differenze territoriali sono diventate così macroscopiche ed economicamente così rilevanti da poter legittimamente temere (senza essere ottusi difensori del centralismo) di sancirle in modo definitivo proprio con tale riforma.

Molti propugnatori del federalismo in chiave anti meridionale hanno sostenuto che il principale beneficiario storico del centralismo è stato il Sud. Alla luce della situazione attuale si può piuttosto affermare che il Sud è stato un pretesto e insieme una vittima del centralismo. Infatti il divario tra le due parti del Paese non è stato superato (anche se si è, naturalmente, modificato nel tempo e il Mezzogiorno non si presenta come una realtà uniforme). Il Sud, dunque, non ha nessun interesse a difendere l'organizzazione centralistica dello Stato, quell'organizzazione che si è retta per tanto tempo sulla giustificazione di dover risolvere la «questione meridionale». Il centralismo non solo non l'ha portata a soluzione, ma ha sicuramente incrinato il senso di nazione e di appartenenza ad una stessa comunità.

Il Sud non può che essere «autonomista», non può che puntare sull'autogoverno, non può che affidarsi alla responsabilità delle sue classi dirigenti. La «stagione dei sindaci», apertasi nel 1993, ha dimostrato la possibilità di farlo. Quella stagione ha inaugurato una pagina nuova nella storia del Mezzogiorno.

Il bisogno di autogoverno ha caratterizzato la stagione politica apertasi nel Sud dopo la fine dell'intervento straordinario. Il Mezzogiorno non si è chiuso nella difesa esasperata del centralismo, si è opposto ad un nuovo assetto dello Stato. Soprattutto dal Sud e dai sindaci eletti dal 1992 in poi con il sistema maggioritario, è venuta la domanda di una diversa politica e di un diverso rapporto con lo Stato nazionale. Ma mentre la spinta che è venuta dai sindaci meridionali è stata verso l'autonomia cittadina, verso un federalismo municipalista; la spinta che è venuta dal Centro-nord è stata regionalista. I governi nazionali hanno percorso la seconda strada.

La fine del «meridionalismo dall'alto» ha liberato nel Sud energie economiche e civili. La qualità della vita nelle città, la qualità delle classi dirigenti, la rinascita di uno spirito pubblico, la coltivazione del senso civico e della legalità sono diventati temi prioritari dell'azione politica. Il meridionalismo si è spostato dalle imprese alle città, dal so-

stegno finanziario allo sviluppo alla qualità della vita collettiva. Solo chi non è vissuto nelle città meridionali negli anni novanta può sottovalutare il sommovimento civile e culturale, il senso di rinascita che ha le ha caratterizzate. Dove più forte era stato il peso di tutto un sistema di potere, più cogente è stata la spinta verso il rinnovamento politico e morale. Nuovi efficienti governi locali, a Napoli, a Catania, a Palermo, a Reggio Calabria, in anni di crisi drammatica per i partiti, hanno ricostruito un rapporto di fiducia tra politica, istituzioni, cittadini. Ancora oggi non c'è una piena consapevolezza della rottura avvenuta dal 1993 in poi (e purtroppo della sua fragilità). La stagione dei sindaci ha aperto una pagina nuova nella storia e nella cultura del meridionalismo, sicuramente ha prodotto una sua rilegittimazione.

Non c'è paragone tra la passione, la speranza, la mobilitazione, l'interesse che ha accompagnato nel Sud la riforma per l'elezione diretta dei sindaci e la sua applicazione, e la passività che ha accompagnato l'elezione diretta dei presidenti delle regioni e la successiva riforma federalista. Mentre l'elezione diretta dei sindaci ha goduto di un rapporto diretto con gli elettori non mediato dai partiti, la riforma federalista non ha mobilitato passioni perché, se è vero che «avvicina la politica ai territori» (ma quando mai la politica non è stata strettamente legata ai territori?), non li ha liberati dal controllo asfissiante dei partiti. Mentre l'elezione diretta dei sindaci ha assunto anche un carattere anti partitico (inteso come domanda esigente verso la politica), l'elezione diretta dei presidenti delle regioni e la riforma federalista si sono mosse nella scia del ritorno dei partiti nell'occupazione di tutta la scena della politica; come se si fosse trattato di dividere il potere politico e decisionale tra più soggetti (compresi i presidenti delle Regioni) piuttosto che riformarlo e rilegittimarlo in periferia. E questo è stato uno dei limiti maggiori della riforma regionalista, percepito pienamente dai cittadini elettori. La «prossimità territoriale» non è in se stessa un toccasana della riforma della politica, dice giustamente Cotturri nel suo bel libro *Potere sussidiario*¹⁵. Ridistribuire territorialmente un potere politico logorato e indebolito non fa uscire la politica italiana dalla sua crisi strutturale.

La riforma federalista è stata la risposta all'antistatalismo, l'anticentralismo, l'antipartitismo della Lega e Berlusconi? Il risultato poteva comunque essere un migliore funzionamento di un sistema politico e istituzionale scosso dalle fondamenta. Ma il governo di centro-sinistra

ha proposto un federalismo fondato sulla competizione tra soggetti sociali e territori e sulla difesa dei partiti nella loro forma attuale. I nuovi sindaci sono stati utilizzati per un recupero di credibilità del sistema politico e poi scaricati, quando il sistema (anche grazie a loro) si è riassetato.

Che non si credesse fino in fondo nella nuova riforma è dimostrato dal fatto che, esclusi pochissimi esponenti nazionali dei partiti, quasi nessuno dei *leader* è sceso in campo nelle elezioni regionali del 2000, le prime con l'elezione diretta dei presidenti. Per la sinistra italiana il potere era rimasto a Roma e nei partiti nazionali. Il resto era influente; poteva servire tutt'al più a riassetare il sistema e a limitare gli effetti devastanti che la mancata riforma della politica e dei partiti continuava a produrre incessantemente.

Se dopo quasi un secolo e mezzo di Stato centralista non è stata risolta la questione meridionale – quella questione in nome della quale si erano scartate forme alternative di organizzazione dello Stato italiano, sia all'indomani dell'unità d'Italia, sia all'indomani della liberazione dal nazifascismo –, il Mezzogiorno non può più essere il pretesto per protrarre nel tempo un assetto istituzionale che ha consumato gran parte del consenso di cui disponeva nelle diverse parti del Paese. Ciò è giusto.

Nel momento in cui viene costruita una diversa organizzazione dello Stato, ritenendola più adeguata ai problemi dell'Italia di oggi, si è obbligati a dimostrare non solo che essa tiene più solidamente unita la nazione, ma anche che serve a superare le differenze tra le diverse parti. In ciò il federalismo trova la sua legittimazione «morale». Un nuovo patto istituzionale si sottoscrive se le parti contraenti hanno una reciproca convenienza e si determina un equilibrio tra i diversi interessi territoriali in gioco. In una nazione come l'Italia il federalismo non può che proporsi due finalità: da un lato non ostacolare il libero sviluppo produttivo e civile della parte più ricca, dall'altro essere elemento propulsivo per superare i ritardi nella parte più arretrata.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha affrontato le due esigenze? A mio avviso no. Il federalismo delle riforme recenti si è piuttosto fatto carico del malessere della parte più sviluppata del Paese che, ad un certo punto, ha sentito come un impedimento verso una sua ulteriore crescita sia il funzionamento dello Stato centrale, sia le condizioni economiche e civili del Mezzogiorno d'Italia.

L'impegno assunto dal centro-sinistra al governo, appena dopo il raggiungimento dei parametri di Maastricht, nel maggio 1998 era stato quello di associare la riforma federalista alla soluzione del problema

del ritardo delle regioni meridionali. Se il governo dell'Ulivo avesse interpretato contemporaneamente le due questioni, non avrebbe avuto da temere una coerente applicazione della prima. Invece è venuto fuori un «federalismo minimo», che ha scontentato centralisti e autonomisti. Non c'è che un modo, «originale» rispetto ad altri modelli, per approdare con successo al federalismo in Italia: ridurre le distanze economiche tra i territori della stessa nazione come condizione per vivere più serenamente e più produttivamente l'autonomia e l'autogoverno di ciascuna parte.

Il federalismo italiano di oggi piaccia o meno, sancisce la fine della «questione meridionale» così come l'abbiamo conosciuta e vissuta nel tempo. Questo approdo non si è determinato per aver superato il ritardo di tutte le aree territoriali meridionali, né è stato il risultato dell'intervento dello Stato; è stato invece la conseguenza del non conseguimento degli obiettivi, dei prezzi pagati per quelli ottenuti, del venir meno di un vero, sincero e condiviso interesse nazionale.

Il Sud non avrà più il rilievo, la centralità, l'influenza che ha avuto nella politica italiana per più di 50 anni. Ciò detto, e dopo aver preso atto del significato storico-politico della introduzione in Italia del federalismo, le classi dirigenti meridionali sono comunque chiamate a piegare, in tutti i modi possibili, tale riforma agli interessi di crescita del Mezzogiorno. Rendere le regioni meridionali protagoniste di un'altra «rivoluzione», fa tremare le vene ai polsi. Bisogna provarci, come si è fatto con successo per i comuni all'inizio degli anni novanta.