

Dossier

La fida del federalismo (beninteso)

Gian Candido De Martin (Dialoghi n. 4/2011 – ed. AVE)

Il federalismo è una sfida di sistema che potrebbe concorrere in modo decisivo ad un riassetto dell'organizzazione della Repubblica tra autonomie e unità, nonché ad uno sviluppo maggiore della democrazia sostanziale, stimolando una partecipazione politica ed una cittadinanza responsabile in una prospettiva che, al tempo stesso, sia il più possibile legata alla sussidiarietà ma anche ad una visione solidale e cooperativa del rapporto tra le diverse istituzioni territoriali e tra queste e la società civile.

Ci si riferisce naturalmente al Federalismo delineato in Costituzione, in particolare con la riforma del 2001, che ha sviluppato il fondamentale principio autonomistico dell'art. 5, prefigurando quella che possiamo chiamare la via italiana al federalismo. Chiarendo peraltro subito che il termine Federalismo - che è poliseno e comunque non è espressamente evocato in Costituzione - va assunto in una accezione specifica, evitando sia di riferirsi al modello dello Stato Federale o composto (che è estraneo al nostro ordinamento costituzionale) che ad accezioni sostanzialmente incompatibili con i principi del nostro sistema (come chiarisce puntualmente il saggio di Marco Olivetti).

L'utilizzo del termine si giustifica invece pienamente ove si intenda il Federalismo come una concezione che — nel contesto di un sistema policentrico, caratterizzato da una pluralità di istituzioni sociali e politiche riconosciute dalla Costituzione, come avviene nel sistema italiano — privilegia la cooperazione alla subordinazione, la reciprocità e il mutualismo alla separazione, la persuasione al comando. In altre parole, un sistema che rafforza l'unità dei diversi, in una prospettiva armonica, che salvaguarda le differenze, ma in una visione integrata e sussidiaria (in tal senso sono orientate a vario titolo sia le considerazioni di Roberto Gatti sui rischi di un federalismo malinteso, tanto più in un contesto nazionale fragile, sia di Nicola Antonetti, che ricostruisce le radici culturali dell'opzione operata nel 1948 per le autonomie e il Federalismo, sulla scia del pensiero di molti cattolici).

Posto che non vi è un unico modello di federalismo, che anzi si realizza con caratteri sempre in qualche modo diversi da sistema a sistema, si può subito aggiungere che quello italiano si fonda essenzialmente su alcune scelte caratteristiche che, in sintesi, riguardano soprattutto tre aspetti. In primo luogo va sottolineato il sistema plurale di istituzioni politico-territoriali delineato nell'art.114 della Costituzione, superando nettamente una visione statocentrica, visto che tutte le istituzioni ivi elencate - dai comuni alle province o città metropolitane, alle regioni e allo Stato - sono considerate costitutive della Repubblica, senza alcuna gerarchia, partendo da quelle più vicine ai cittadini in una prospettiva volta a realizzare un sistema integrato con ruoli distinti dei diversi livelli di governo (tenendo ora anche conto necessariamente della dimensione europea, che deve integrarsi con quella nazionale, con gli effetti potenzialmente utili prospettati nel saggio di Ugo Villani, specie per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali della persona umana).

In secondo luogo i principi del nuovo titolo V della Costituzione mirano a valorizzare il più possibile una visione sussidiaria del rapporto tra le diverse istituzioni della Repubblica, sia in senso verticale (applicando il principio di prossimità specie nell'organizzazione dell'amministrazione e dei servizi pubblici, affidati prevalentemente ad autonomie locali responsabili, anche sul piano finanziario, con compiti chiari e non sovrapposti tra comuni e province, con risorse certe in base a criteri oggettivi, affidando invece alle regioni un ruolo in prevalenza legislativo, programmatico e di supporto), sia in senso orizzontale, ossia favorendo il più possibile — come espressamente indica il quarto comma dell'art. 118 Cost. — l'autonomia

iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per il perseguimento di finalità di interesse generale. Prospettiva, quest'ultima, che può dar luogo anche a una visione diffusiva della responsabilità democratica, nelle forme esaminate nel saggio di Gregorio Arena, che si sofferma sul Federalismo come metodo di governo, richiamando anche le esperienze della cosiddetta democrazia deliberativa.

In terzo luogo vanno altrettanto evidenziati gli elementi unitari del sistema, che debbono assicurare la tenuta e la coesione, valorizzando anzitutto fattori unificanti e di pari opportunità per tutti i cittadini nella tutela dei diritti fondamentali (a tal fine di particolare valore è la riserva al legislatore statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni connesse a diritti civili e sociali). Un'unità peraltro che non è uniformità, né dirigismo, ma che va intesa e sviluppata anche come garanzia e sostegno alle autonomie sociali e territoriali, da promuovere come autonomie responsabili e non sotto tutela.

Si tratta di un disegno stimolante e di vasto orizzonte, anche se certo non facile da realizzare, che in ogni caso richiede anche ulteriori interventi sia per rivedere in qualche caso il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, sia per completare l'opzione di sistema per le autonomie con adeguate scelte costituzionali in ordine all'assetto del Parlamento (v. Senato delle autonomie), ai rapporti interistituzionali (v. Conferenza della Repubblica) e alle garanzie di accesso delle autonomie locali alla giustizia costituzionale. Per concretare questo disegno sarebbe indispensabile una forte condivisione di tutti i principali attori del sistema, sia istituzionali che politici: ma evidentemente questa condizione non si è realizzata nel decennio trascorso, nel quale anzi sono emersi percorsi tortuosi, inerzie, contraddizioni e impostazioni spesso fuorvianti (come evidenziato nei saggi di Lorenzo Caselli e Vincenzo Antonelli, che chiariscono, da un lato, gli equivoci e i rischi di un federalismo fiscale confuso e poco solidale, non solo nel rapporto tra nord e sud ma anche tra regioni ordinarie e speciali, dall'altro mettendo in risalto le ricorrenti tentazioni neocentralistiche, soprattutto nella attuale legislatura, in cui le autonomie locali e regionali appaiono in vario modo in balia del legislatore statale, tanto più nelle varie manovre finanziarie degli ultimi due anni in cui viene sostanzialmente pretermesso il quadro costituzionale volto a realizzare autonomie responsabili, visti i ricorrenti tagli lineari, con un Federalismo più proclamato che praticato).

In sostanza, il disegno e la sfida Federalistica restano sulla carta, specie sul piano (essenziale per i cittadini) del riassetto e della semplificazione dell'amministrazione pubblica, con poche luci e molte ombre e comunque con un forte divario tra il dover essere costituzionale e la realtà concreta. Preoccupa soprattutto la tentazione ricorrente di abbandono del disegno fondato su autonomie responsabili, con un ritorno alle tradizionali pratiche dell'accentramento, cui si salda anche la moltiplicazione di nuovi organismi statali (in nome di un'assai estesa e del tutto opinabile concezione della protezione civile e dell'emergenza) che svuotano il ruolo delle autonomie e aumentano i costi, deludendo attese e possibilità di riforma e di decentramento del sistema, che avrebbero bisogno di essere fortemente sostenute e sono invece del tutto disattese.

Questo quadro in chiaroscuro sulle vicende del federalismo del nostro Paese rende evidente, in conclusione, che sussiste anche un problema certo non trascurabile di formazione alla cultura delle autonomie e di un federalismo beninteso, che va perseguito con coerenza e con la fatica di una autonomia responsabile e di una democrazia consapevole, sia nei protagonisti istituzionali che nei cittadini attivi. C'è necessità - e il dossier lo fa emergere a vario titolo con chiarezza - di una percezione effettiva, al là degli slogan di maniera sul federalismo, dei problemi e dei limiti di una situazione che spesso sembra sfuggire all'opinione pubblica, in modo da rimettere al centro anche il senso di virtù civiche che sono indispensabili per perseguire il disegno del federalismo. E perciò importante che chi condivide questa prospettiva, determinante anche per rafforzare il tessuto democratico del nostro Paese, faccia la propria parte, valorizzando quegli strumenti che possono radicare, anzitutto nei giovani, una effettiva cultura

dell'autonomia e dell'impegno civico sul territorio, tra sussidiarietà e solidarietà: in tal senso c'è anche da tenere conto delle potenzialità racchiuse nell'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione, che dovrebbe essere un filo rosso nella formazione scolastica.