

Bartolomeo Sorge S.I. \*

## Federalismo solidale o *devolution*?

**I**l clamore suscitato dagli attentati dell'11 settembre e dalla guerra in Afghanistan ha fatto passare quasi inosservato un avvenimento di politica interna che invece è da considerare tra i più importanti della nostra storia repubblicana: la **riforma in senso federale**, confermata dal referendum popolare del 7 ottobre 2001, degli enti locali, parte essenziale del nostro ordinamento statale.

Questa riforma era già stata **approvata in Parlamento con la Legge costituzionale 8 marzo 2001, n. 2**, al termine del lungo procedimento previsto dall'art. 138 Cost. Tuttavia, non avendo allora ottenuto la maggioranza qualificata dei due terzi, si era reso necessario — come prevede la stessa Costituzione — il ricorso al **referendum popolare confermativo**, il primo della nostra storia repubblicana. Il verdetto è stato netto: degli oltre 16 milioni di cittadini che il 7 ottobre 2001 sono andati a votare, il 64,2 % ha detto «Sì», mentre i «No» sono stati il 35,8%. La riforma è entrata in vigore l'8 novembre 2001, dopo la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* (24 ottobre 2001) della *Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»*. Mancavano però ancora i decreti attuativi.

Tutti erano in attesa di vedere come si sarebbe comportato il **Governo Berlusconi** nei confronti di una riforma, che il centro-destra aveva fortemente avvertato. Ebbene, il 13 dicembre 2001, il Consiglio dei Ministri, rinviando gli attesi decreti attuativi, faceva suo il **disegno di legge sulla *devolution***, presentato dal ministro per le Riforme Istituzionali e Devoluzione, Bossi. Questa iniziativa governativa non va presa alla leggera perché, nonostante le innocue apparenze, essa è in realtà un vero e proprio «emendamento» alla recente legge costituzionale.

Diciamo subito che le riforme costituzionali riguardano tutti i cittadini; non possono quindi essere né di destra né di sinistra, e sarebbe oltremodo pericoloso e diseducativo continuare ad approvarle a colpi di maggioranza e di referendum confermativi. Si finirebbe così con lo svilire la dignità stessa della no-

\* Direttore di «Aggiornamenti Sociali».

stra Carta repubblicana. È importante perciò, in primo luogo, chiarire le differenze che vi sono tra il federalismo solidale e la *devolution* di Bossi; in secondo luogo, vedere come portare a termine la riforma iniziata, tutti insieme e senza stravolgerne il senso.

### 1. Il federalismo cooperativo e solidale

Il Governo di centro-sinistra (1996-2001), fin dall'inizio aveva messo in cantiere la riforma dello Stato in senso autonomistico e federale. Era chiaro, infatti, che bisognava superare l'accentramento statale e l'eccesso di burocrazia che tanto avevano contribuito alla crisi della prima Repubblica, rendendo i cittadini sempre più estranei alle istituzioni. Le vecchie forme istituzionali, a carattere gerarchico e accentrato, non rispondono più alle esigenze di partecipazione responsabile e solidale, richieste sia dalla democrazia matura, sia dal processo di integrazione europea.

Il **Governo dell'Ulivo** ha avuto il **merito di avviare la riforma federale dello Stato**, con alcune scelte significative — le «leggi Bassanini» (1997) e successivi decreti delegati (1998-1999) —, per restituire trasparenza all'amministrazione pubblica e stabilire nuovi rapporti di fiducia tra i cittadini e lo Stato.

Si giunse così all'approvazione della **Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1**, che introduce l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e riconosce alle Regioni il potere di elaborare autonomamente ciascuna il proprio Statuto. Da quel momento, lo Stato non è più il principale regolatore della vita dei cittadini: il centralismo istituzionale è drasticamente ridotto e le funzioni essenziali dello Stato si integrano con i poteri delle Regioni, in sintonia con il cammino dell'Unione Europea.

La vera svolta, però, si ebbe con l'approvazione in Parlamento della **Legge costituzionale 8 marzo 2001, n. 2 (confermata poi dal referendum del 7 ottobre)**. Essa giunse al termine di un duro confronto tra maggioranza e opposizione che fu, in realtà, lo scontro tra due culture politiche diverse, tra due modi d'intendere il federalismo.

Infatti, dopo il verdetto positivo del referendum popolare confermativo del 7 ottobre, la **Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**, promulga definitivamente una **riforma federale (parziale, ma sostanziale) della Repubblica «in senso cooperativo e solidale»**, a partire dal basso e dalla società civile, fondata sui principi di sussidiarietà e di solidarietà. Si preoccupa, in particolare, di evitare che un nuovo burocratismo regionale prenda il posto di quello statale, che sia salvaguardata l'unità nazionale e che la riforma si attui in armonia con i vincoli comunitari che ci legano all'Europa.

Così, mentre il vecchio art. 114 Cost. affermava: «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», ora invece il nuovo art. 114 dice che sono gli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), autonomi e forniti di Statuto proprio, a costituire la Repubblica. Mentre il vecchio art. 117 Cost.

prevedeva che la competenza legislativa spettasse allo Stato, eccetto le materie demandate espressamente agli enti locali, ora invece il nuovo art. 117 inverte i termini e afferma che la potestà legislativa «è esercitata dallo Stato e dalle Regioni» e che «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (politica estera, difesa, giustizia, moneta e altre ivi elencate).

Soprattutto è significativo il fatto che il **principio di sussidiarietà** sia **entrato formalmente nella Costituzione**: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (art. 118).

In virtù di questo principio, la Costituzione riconosce **alle Regioni più ampi poteri** in tema di istruzione, di tutela della salute, di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ecc. (cfr art. 117).

In virtù del medesimo principio, le Regioni sono chiamate a collaborare alla stesura delle leggi che riguardano le competenze regionali e, con il consenso del Governo, possono concludere accordi con gli Stati esteri; gli enti locali godono di autonomia finanziaria e possono fissare tributi propri (art. 119 Cost.); sono aboliti i controlli del Commissario di Governo (previsti dal vecchio art. 124 Cost. che è stato abrogato).

Sempre in virtù del principio di sussidiarietà e in attesa che venga costituita la Camera delle Regioni, una disposizione transitoria stabilisce che i regolamenti delle due Camere possono prevedere la partecipazione di rappresentanti degli enti locali ai lavori delle Commissioni Parlamentari per le questioni regionali (cfr art. 11 della legge).

Tutto ciò sempre nel rispetto dell'unità nazionale. È eloquente che, mentre l'uso del bilinguismo entra nella Costituzione (l'art. 116 cita il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta anche nella loro lingua), contemporaneamente la Costituzione riconosce Roma come «Capitale della Repubblica» (art. 114).

Ovviamente, accanto a questi e altri aspetti positivi, non mancano i **limiti**. E alcuni sono ben visibili. Per esempio, non si dice nulla sullo sbocco parlamentare dei poteri locali: da una parte, si rinvia l'istituzione della Camera delle Regioni, che dovrebbe prendere il posto del Senato, dall'altra non si dice come verrà risolto il problema della composizione della Corte costituzionale, in quale misura e in qual modo le Regioni parteciperanno alla scelta dei giudici costituzionali. Parimenti, la lista delle competenze legislative riservate allo Stato (art. 117 Cost.) appare ancora lunga e rigida, di fronte alla maggiore flessibilità prevista dalla *governance* europea.

In ogni caso, mentre siamo impegnati a portare a compimento il nuovo assetto federale, occorre essere consapevoli che il rinnovamento istituzionale da solo non basta. Certo, nuove strutture sono necessarie, ma servono a ben poco se non sono sorrette da una cultura politica condivisa, che sola può consentire

ai cittadini di vivere uniti nella diversità. Il federalismo, prima di essere una struttura organizzativa, è una mentalità, una cultura, un costume.

## 2. Il federalismo competitivo e liberale

Sta proprio qui il vero problema: nel fatto, cioè, che **la cultura politica dei due schieramenti è diversa e porta perciò a progetti diversi**. Il disegno di legge sulla *devolution* del 13 dicembre 2001 si ispira, infatti, a una concezione di federalismo che non è la stessa a cui si ispira la riforma recentemente approvata.

Infatti, il **disegno di legge del Governo Berlusconi** recita così: «Dopo il quarto comma dell' art. 117 della Costituzione, è inserito il seguente: “Nel rispetto dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali, ciascuna Regione può attivare, con propria legge, la propria competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia locale”».

Per la verità, in questo comma che il Governo Berlusconi chiede di aggiungere all'art. 117, il secessionismo leghista degli anni ruggenti sembra a prima vista del tutto scomparso. Ma non è così. Infatti, il disegno di legge governativo è chiaramente **ispirato alla cultura «liberale»**, che vede nel federalismo uno strumento di competizione, **adatto più a contrapporre che a unire le periferie con il centro**. Confondendo il concetto di Stato accentratore con quello di Stato unitario, Bossi non si preoccupa affatto che il trasferimento alle Regioni di competenze quali la sanità, la pubblica istruzione e la polizia locale conduca di fatto alla frammentazione dell'unità nazionale. Non gli importa nulla che le Regioni non abbiano tutte la medesima disponibilità finanziaria per la spesa sanitaria, che vi siano tanti programmi scolastici diversi quante sono le Regioni, che la creazione di un corpo di polizia regionale venga a collidere con le forze di pubblica sicurezza a livello nazionale. Anzi, è proprio quello che vuole!

Dunque la ***devolution***, sebbene ridotta a un semplice comma, non è poi tanto innocua, né si può ritenere una semplice richiesta di specificare meglio l'entità di alcuni poteri che la stessa legge di riforma costituzionale riconosce alle Regioni. Se si fa attenzione, ci si accorge subito che non si tratta affatto di un semplice comma «esplicativo» da aggiungere all'art. 117, ma di **un vero e proprio «emendamento», in contrasto con lo spirito generale della riforma**.

Le divergenze più stridenti (e pericolose) sono specialmente due: la prima riguarda, più in generale, il modo di intendere i rapporti delle Regioni tra di loro e con lo Stato; la seconda è la totale indifferenza e noncuranza per i vincoli comunitari che ci legano all'Europa.

In primo luogo, il **modo di intendere i rapporti delle Regioni tra di loro e con lo Stato** è quello «**competitivo**», tipico della cultura politica liberale. Del resto, è sempre stato questo lo spirito della *devolution*, sbandierata da Bossi fino al-

la vigilia del Consiglio dei Ministri del 13 dicembre 2001. Suscitano, perciò, molte perplessità alcune **vistose omissioni** che balzano agli occhi se si confrontano le note tesi della Lega con lo scarno disegno di legge del Governo Berlusconi.

Oltre al silenzio sulla **elezione dei giudici costituzionali** da parte dell'assemblea comune dei presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali, sulla quale Bossi non era disposto a cedere, stupisce soprattutto il silenzio assoluto sulla **Camera delle Regioni**, dopo che Bossi e il centro-destra avevano accusato duramente e con insistenza la *Legge costituzionale 8 marzo 2001, n. 2*, di averne rinviato l'attuazione. Perciò, il fatto che il disegno di legge governativo ora ignori completamente l'istituzione di una sede nazionale destinata a impostare su base negoziale i rapporti delle Regioni tra di loro e con lo Stato fa supporre che il centro-destra la ritenga del tutto superflua. E si comprende. Infatti, a che servirebbe la Camera delle Autonomie, quando le Regioni godono una competenza legislativa «esclusiva» perfino sui temi della sanità, della scuola e della polizia locale?

Inoltre, il disegno di legge del Governo Berlusconi omette di parlare di un altro punto importante: il **federalismo fiscale**. Queste vistose omissioni fanno nascere il dubbio che si vogliano truccare le carte, che cioè l'**intenzione secessionistica** sia stata abbandonata solo apparentemente, ma di fatto venga **perseguita in forma subdola**. Infatti, se nei rapporti delle Regioni tra di loro e con lo Stato dovesse prevalere la cultura politica competitiva che ispira la *devolution*, ineluttabilmente si allargherebbe la forbice tra il Centro-Nord sempre più ricco e vicino al livello di vita europeo, e il Mezzogiorno relativamente sempre più povero e vicino ai livelli di vita dei Paesi meno progrediti.

Chi non vede che trasferire alle Regioni poteri «esclusivi» in tema di sanità, di pubblica sicurezza e di programmi della scuola dell'obbligo, senza garantire pari disponibilità di risorse, equivale a creare **discriminazioni tra le Regioni** stesse e a porre subdolamente le **premesse della frammentazione dell'unità del Paese**, dell'affievolimento del senso di appartenenza a un'unica Nazione e di una conflittualità permanente tra realtà territoriali e Stato centrale?

Non meno stridente appare, in secondo luogo, la **totale indifferenza o noncuranza verso i vincoli comunitari che legano l'Italia all'Europa**. Questa mancanza di spirito europeistico contraddice apertamente al principio, ribadito dal nuovo art. 117 Cost., secondo cui la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni deve essere esercitata nel rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». È questo un **elemento sostanziale, senza il quale non è possibile vivere uniti nella diversità**, come esige la democrazia matura. Infatti, più cresce il bisogno di autonomia dei corpi sociali intermedi e più cresce il bisogno di rafforzare le ragioni dell'unità nella pluralità. È, questo, un processo oggi in atto all'interno di tutte le nazioni del nostro Continente, che si riflette sullo sviluppo costituzionale dell'Europa. Il nostro processo federalista non può non agganciarsi a quello degli altri Paesi e della stessa Unione Europea, come giustamente prevede la legge costituzionale recentemente approvata: le Regioni — essa dice —, da un lato, regoleranno insieme allo Stato i «rapporti in-

ternazionali e con l'Unione Europea delle Regioni» e, dall'altro, potranno «concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato» (art. 117).

### 3. Dal decentramento amministrativo al federalismo compiuto

Dunque, la **cultura liberale** e la **cultura solidaristica** su molti punti divergono. Tuttavia non sono inconciliabili. Nella società multiculturale, multietnica e globalizzata, siamo chiamati tutti a confrontarci sui grandi temi e sulle grandi riforme, cercando di far valere legittimamente ciascuno le proprie ragioni. Tuttavia, quando si tratta poi di costruire la casa comune, siamo obbligati a **trovare la necessaria convergenza**. Non ha senso realizzare riforme costituzionali di parte, poiché esse appartengono non all'una o all'altra coalizione di Governo, ma al Paese nel suo insieme.

Perciò, movendo dalla riforma già approvata e confermata dal voto popolare, **tocca al Parlamento tradurre in pratica un progetto compiuto di federalismo**, colmando le lacune della nuova legge costituzionale. In realtà, finora abbiamo fatto soltanto alcuni passi (per quanto importanti), attuando un forte decentramento amministrativo di poteri dello Stato agli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni). Adesso occorre passare dal decentramento amministrativo a un compiuto federalismo. Questo si avrà, solo quando saranno stati realizzati sia la **Camera delle Regioni** (con l'annessa riforma della Corte Costituzionale e della scelta dei giudici costituzionali), sia il coordinamento finanziario. Occorre, in particolare, accordarsi sulla creazione del **fondo perequativo** previsto dal nuovo art. 119 Cost., che senza vincoli di destinazione (come invece prescriveva il vecchio art. 119 a favore del Mezzogiorno e delle Isole) venga in aiuto di quei territori che hanno minore capacità fiscale per abitante. Solo allora lo Stato avrà gli strumenti per svolgere il compito che la Costituzione gli affida di **determinare su tutto il territorio nazionale i livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**, compresi quelli alla salute e all'istruzione (cfr art. 117), che vanno assicurati in misura uguale a tutti i cittadini.

Tutto ciò si potrà realizzare solo con la partecipazione autonoma e responsabile della società civile, grazie cioè a una sorta di patto di collaborazione tra cittadini e istituzioni, tra organismi pubblici e realtà sociali autonome. È doveroso raggiungere in Parlamento un ampio accordo tra le diverse forze politiche su questa concezione *bipartisan* del federalismo. Autonomia, sì, ma nello stesso tempo corresponsabilità e solidarietà.

Concludendo, non resta che auspicare — con le parole del card. Martini nella presentazione del documento della Diocesi ambrosiana sul federalismo solidale (1996) — che le riflessioni fatte possano «favorire il dibattito ed educare al discernimento, **per trovare — insieme — i modi più opportuni e adeguati per l'edificazione e lo sviluppo di una società adulta e solidale**», attraverso una più efficace articolazione della convivenza, che faccia crescere la qualità sia della persona umana, sia delle relazioni sociali.