

• di **Raffaele Romanelli**

RIFORMA FEDERALE E SUSSIDIARIETÀ RIEMPIONO IL VUOTO LASCIATO DALLO STATO

Crisi dei poteri centrali e “delegificazione delle norme” hanno innescato la spinta al decentramento dei poteri ma una nazione può consistere di autonomie soltanto se gli interessi locali sono proiettati in una patria unita

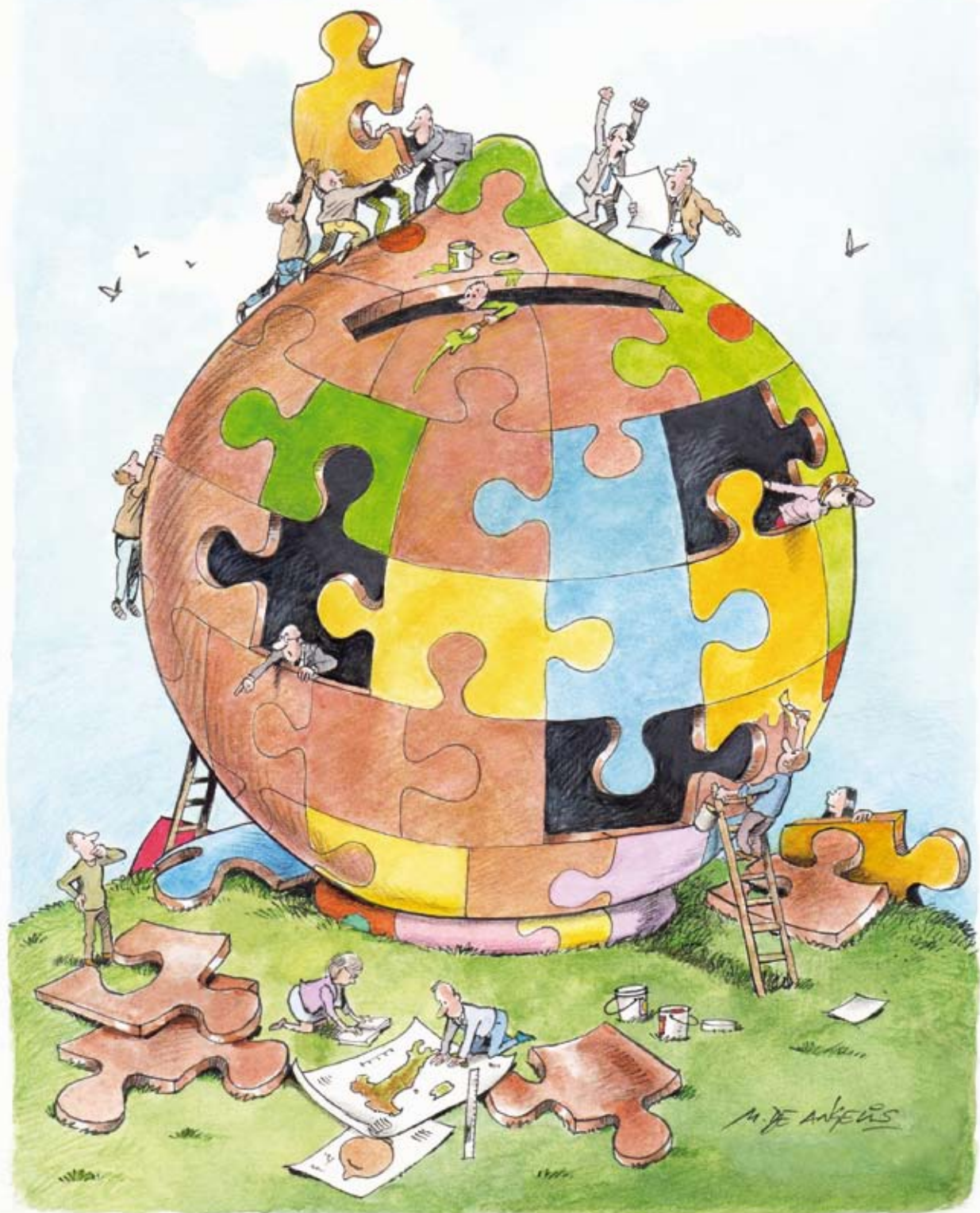
Senza capacità impositiva e senza spesa non si dà corpo politico costituito. Stabilire la pressione fiscale in relazione alla capacità contributiva della comunità, accertare l'opportunità e la necessità delle decisioni di spesa e controllare l'effettività della loro esecuzione, tutto ciò misura la vitalità della società civile, il tessuto democratico di un paese e il consenso di cui godono le sue istituzioni.

Raffaele Romanelli

È docente di Storia contemporanea presso la facoltà di Scienze umanistiche dell'Università di Roma La Sapienza. In passato ha insegnato nelle Università di Trento, Macerata, Pisa, all'Istituto Universitario Europeo di Firenze, e all'Università di Messina. È socio fondatore della Società di storia delle istituzioni dell'età moderna e contemporanea (SISCO) della quale è stato presidente dal 1999 al 2003. Tra le sue pubblicazioni, *L'Italia liberale (1861-1900)* e *Storia dello stato italiano dall'Unità ad oggi* (a cura di).

Da qui il ritornante dibattito attorno alla dimensione ottimale del corpo politico, giacché è evidente che gli spazi entro i quali è più agevole esercitare le virtù della vita civile sono quelli prossimi al reticolo effettivo della vita sociale e alle sue esperienze tangibili. Ma è anche evidente che il benessere di quella stessa comunità si misura anche nella sua capacità di proiettarsi fuori dalle sue mura, di intessere scambi, di sentirsi parte di comunità assai più vaste, in una dimensione allargata i cui benefici sono percepibili dai singoli con minore immediatezza e quindi per essere apprezzati e perseguiti richiedono fede, cultura e astrazione, capacità di perseguire progetti che vedono lontano nello spazio e nel tempo. Per questo, da che esiste la storia, le comunità più piccole e più naturali si consociano in unità più vaste, e delegano una quota variabile di poteri ad autorità comuni, investendole di valori superiori.

Al momento di ratificare la costituzione dei loro Stati Uniti, entrambe le esigenze furono avvertite dai coloni americani: da un lato la gelosa difesa dell'indipendenza delle varie comunità, dall'altro la



necessità di por mano a un edificio comune, più forte. Si confrontarono le idee.

Nel vivo di quel dibattito, con realismo e adattamenti vari, nacquero anche i termini per indicare due possibili assetti istituzionali. Il primo, una sorta di trattato di alleanza che lasciava intatta la sovranità degli stati, fu detto *confederazione*; il secondo, che invece investiva di una nuova sovranità i poteri comuni, centralizzati, fu chiamato *federazione*, e i loro sostenitori furono detti federalisti.

Le parole hanno una loro propria energia, sono capaci di catturare e di trasmettere emozioni e ideali. Il termine antico – prima di allora tra confederazione e federazione non c'era sostanziale differenza, ma della variabile intensità dei legami consociativi si era discusso da sempre – entrava dunque nel lessico politico moderno a indicare una forte spinta centripeta, del resto consona alla radice stessa della parola, che parla di *foedus*, e dunque di alleanza.

È noto che fu la vittoria dei federalisti a far grandi gli Stati Uniti, fornendo loro gli strumenti per trarre vantaggio dalla sempre crescente mole di affari comuni

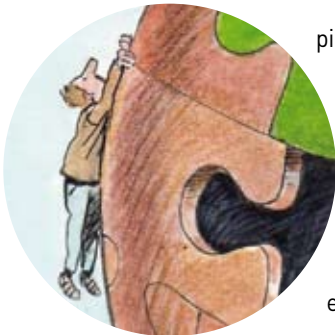
che lo sviluppo sollecitava in materia non solo di difesa, ma via via riguardanti il mercato, le politiche sociali, l'istruzione e la ricerca, le principali infrastrutture e così via. Ma questo poté avvenire in quanto il federalismo americano – e dunque il "centralismo" americano, radicato nell'esperienza delle larghe autonomie proprie della tradizione inglese, del loro assetto pluralistico e non gerarchico, ma al contempo privo delle aristocrazie sociali ed economiche che connotavano la

società inglese – non si misurava al suo interno con poteri dispotici e tendenze "monistiche", ma era imbevuto di spirito repubblicano e la sua democrazia naturalmente sperimentava l'esercizio di una sovranità diffusa, nella quale i forti elementi centralistici della costituzione non mortificavano l'autonomia delle comunità statali, anzi avevano la funzione di amalgamarle e in certo senso di esaltarle. Il che ci ricorda che una nazione tanto più può consistere di autonomie quanto più queste condividano finalità, lealtà, convergenze nelle quali gli interessi delle piccole patrie si proiettano e si riflettono nella grande patria, tutelati e rafforzati dai forti poteri che nel caso americano sono conferiti al Presidente, al Congresso, alla Corte suprema.

L'originalità di questa costituzione politica fu subito intuita dai più intelligenti osservatori europei, Tocqueville tra i primi, per il quale il sistema federale era stato ideato «allo scopo di combinare i diversi vantaggi che discendono dalla grandezza e dalla piccolezza delle nazioni». Ma era un sistema che non poteva avere buona accoglienza nell'Europa del tempo. Soltanto la Svizzera se ne sarebbe ispirata nel 1848 per rimodellare la sua trazione cantonale.

Così *Il federalista*, il composito volume in cui furono raccolti gli interventi a favore del federalismo di Hamilton, Madison e Jay, e che col tempo sarebbe diventato un testo classico di

Il termine "federalista" nacque negli Stati Uniti e indicava i sostenitori della cessione di sovranità a poteri comuni centrali





teoria politica, costò la testa ai girondini che ne curarono la prima traduzione francese e riemerse poi sulla scena europea molto più tardi, in pieno Novecento. Prima di allora, l'idea di federalismo era stata ripresa solo a tratti negli scritti di quanti provarono a battersi per dare un fondamento del tutto nuovo e inedito alle compagini statal-nazionali che si andavano formando – da Proudhon a Bakunin, ai nostri Cattaneo e Ferrari. Era un filone di pensiero del tutto interstiziale nella storia europea, e che ha sempre mantenuto carattere antagonistico, se non eversivo degli assetti esistenti.

Chi intende per federalismo un discorso che faccia perno sui governi locali per disegnare un assetto politico alternativo, può parlare di federalismo democratico, cattolico, azionista, perfino comunista, insomma il discorso di tutti coloro che rifiutano alla radice le ragioni dello "Stato moderno" così come si è costituito nel lungo arco di tempo che va dal XVI alla fine del XX secolo. A rendere così profondamente costituente (e problematica) ogni idea di federalismo è infatti la potenza della costituzione statalista che quell'idea intende confutare e con la quale è difficile, se non impossibile, venire a patti.

Basti ricordare che in Europa i "vantaggi delle grandi nazioni" sono stati imposti con la forza dell'imperio assoluto e con le armi. Nello stato moderno la sovranità è una, concentrata. I governi locali – che pure costituiscono l'ossatura vitale di ogni vita associata – sono subordinati e dipendenti dal centro. La distribuzione del potere vi si configura in forma gerarchica, in un ordine che dal centro va alla periferia (concetti, quelli di centro e periferia, dei quali gli studiosi oggi non a caso diffidano, come fanno del resto con il concetto di Stato moderno, che sempre più è circondato da distinguo e specificazioni). Come si vede, si tratta di uno schema, o di un modello, del tutto opposto alla democrazia repubblicana fiorita in America, che non solo era nata da un moto di liberazione antibritannico, ma che si affrettò presto a dichiarare – già con Monroe nel 1823 – che anche e proprio per questa distanza ideale non avrebbe tollerato «qualsiasi tentativo [da parte delle potenze europee] di estendere il loro sistema politico a qualsiasi parte di questo emisfero».

**Nello Stato moderno
la sovranità è una
e concentrata al centro**

Ma sovvertire l'ordine europeo in prospettiva americana non sarebbe stato possibile. C'erano solidi motivi perché gli Stati si fossero costituiti autoritativamente, motivi che riguardano la natura sociale delle "piccole nazioni". Si è detto che nel caso americano la dialettica tra il localismo estremo dei confederali e il centralismo dei federalisti avveniva entro un comune quadro democratico, un quadro democratico del quale le libere comunità coloniali erano la rappresentazione più vivida. Ebbene, nella vecchia Europa la natura sociale dei rispettivi governi, centrali e locali, aveva tutt'altro profilo. Anche se le libere città medievali erano un lontano ricordo, nei centri urbani soltanto si poteva parlare di "governo locale". Fuori dalle città i poteri locali esprimevano privilegi di gruppi dominanti radicati in un passato aristocratico.



In Europa gli stati sono nati con la forza dell'autorità e la distribuzione del potere avviene per via gerarchica

In Gran Bretagna, che precocemente aveva trovato una lealtà comune nella Corona e nel *King in Parliament*, ma non era stata poi coinvolta dalla rivoluzione giacobina, gli aristocratici avevano saputo elevarsi a dirigere il governo nazionale e da lì fare grande la nazione e nel contempo salvaguardare l'autonomia del loro potere diffuso sul territorio; tanto che, lo si è detto, l'esperienza repubblicana americana poté attingere alla tradizione inglese di autogoverno. Ma anche lì, nel corso dell'Ottocento, si erano dovute imporre delle misure di razionalizzazione burocratica che avevano fatto gridare al "collettivismo".

La costituzione del secondo Reich avvenne, come è noto, "col sangue e col ferro", e l'assetto federale che la Germania ha da allora sempre conservato – salvo la parentesi nazista – poggiava nello storico "difetto di rivoluzione borghese".

Nel caso della Francia rivoluzionaria la potenza del centro ebbe d'altra parte una valenza innovatrice, eversiva di ogni ordine antico. La democrazia autoritaria dei francesi, priva affatto del tono repubblicano che gli americani avevano impresso alla loro, promanava dal centro, guidata dalla furia contro nobiltà, corpi e privilegi che aveva finito coll'imporre quel quadro comune, quel sistema di valori condivisi dai quali, in un secondo momento, sarebbe potuta discendere la concessione delle autonomie.

In questa vicenda, che vede le ragioni delle grandi nazioni (gli stati nazionali) prevalere sempre sulle quelle delle piccole nazioni (le comunità minori), la fisiologica difesa delle comunità di fronte al centralismo esprime valenze molteplici, nelle quali è difficile distinguere il carattere "conservatore" e quello "progressista". Vi si confondevano e si sovrapponevano le virtù cittadine e i privilegi di ceto, gli interessi antigiacobini di gruppi dirigenti tradizionali, gelosi del loro consolidato potere, e le spinte di forze popolari intese a radicare più in profondità i principi democratici che venivano dal centro. In tutti i casi, le esigenze di auto-amministrazione delle comunità erano sempre anticentralistiche, centrifughe e

non centripete. La difesa delle autonomie si manifestava perciò come resistenza al monopolio statale del potere. Per questo si parlava di *decentramento* più che di federalismo, e per molto tempo nessuna delle forze centrifughe arrivò a mettere in discussione i vantaggi dell'ordinamento statale comune.

Così, in maniera perfino paradigmatica, avvenne nell'Italia unita, paese in cui era assai variegata la stratificazione dei governi regionali e cittadini, delle aristocrazie e delle borghesie, dei corpi e delle identità locali. Mancata la grande esperienza dell'assolutismo, mancata una rivoluzione, il ricalco del modello monistico francese risultò il più congeniale, oltre che alle precedenti esperienze amministrative (ma non costituzionali) degli Stati della penisola, alle finalità unificatrici dei nuovi governanti. La classe dirigente cavouriana, pur composta di notabili liberal-conservatori del tutto alieni da ogni furore giacobino, utilizzò la dirimpente capacità innovativa di quel modello. Lo fece a malincuore, sospinta dagli eventi e dalla necessità di tenere il paese fortunatamente unificato. Fu così che i moderati si fecero centralizzatori.

Oggi è possibile domandarsi se non sarebbe stata più opportuna la soluzione federale che si vuole ritrovare nelle proposte di un Cattaneo, e forse più ancora una soluzione confederale, quale era stata auspicata da Gioberti e dal suo "neoguelfismo". Ma lo si può ipotizzare appunto oggi, a cose fatte. Non allora, quando la Chiesa di Roma era fermissima oppositrice di ogni modernità e quando nulla della spinta innovativa che era propria del disegno federalista era dato di vedere nelle province italiane. Se federalismo fosse stato, sarebbe stato un federalismo imposto dall'alto, d'autorità, privo di ogni spinta centripeta.

Si trattasse della convinzione che lo "stato moderno" doveva comunque imporsi con le sue logiche razionalizzatrici, oppure che le classi dirigenti periferiche non fossero all'altezza del compito, o che occorresse prevenire il pericolo di gravi fratture sociali e territoriali, o ancora che l'accentramento fosse condizione necessaria alla salvaguardia dei rapporti di classe che stavano alla base dello Stato unitario italiano – ma queste non sono che varianti dello stesso orientamento –, in ogni caso l'accentramento finì col presentarsi come una soluzione obbligata nel contesto politico e sociale del tempo. Fattis centralizzatori malgrè soi, i moderati si diedero perciò a fondare, a imporre l'unità del paese, a "fare gli italiani", come è noto, intanto creando un esercito, una flotta, una scuola e un Parlamento nazionali, e con quelli anche le grandi infrastrutture (in primis la rete ferroviaria, una "grande opera" realizzata in pochi anni che fa impallidire le nostre TAV, impantanate nelle controculture dell'Italia finalmente democratica), e ancora una cultura patriottica, forse di maniera, ma con l'efficacia che le seppero dare le note di Giuseppe Verdi o gli scritti memorabili di un Manzoni e di un De Amicis, di un Collodi e di un Carducci.

La difesa delle autonomie si è sempre manifestata come resistenza al monopolio del potere statale

L'accentramento del potere sembrò soluzione obbligata nel contesto politico-sociale dell'Italia appena unificata

Le istanze di decentramento si manifestarono subito dopo l'emanazione della legge comunale e provinciale

La legge comunale e provinciale, che dettava i termini dei rapporti tra nazione e comunità minori, rispondeva dunque a un disegno centralizzatore elementare che fin dall'inizio suscitò naturali istanze di decentramento tra le stesse classi dirigenti. Ma a ogni riforma, proposta o annunciata, si ripresentarono le medesime ragioni che avevano imposto l'accentramento. Accadde con la Sinistra di Depretis, con le riforme crispine e con quelle di età giolittiana, che ampliarono le competenze comunali in maniera rilevante e significativa (si pensi alla legge che ammetteva la creazione di aziende municipalizzate), ma sempre accompagnando le maggiori autonomie con rinnovati controlli. È noto che nel fascismo le ragioni del centralismo giunsero all'estremo, e che l'intera cultura antifascista agitò contro di esso il principio dell'autonomia, fino al punto di farne fondamento della nuova Costituzione con l'istituzione delle regioni e più in generale con la affermazione dell'articolo 5, che è tuttora in vigore, benché la sua insistenza su autonomia e decentramento mal si integri con il testo attuale del Titolo V.

Ora questo è da notare: anche in un quadro costituzionale così rinnovato hanno continuato ad operare le ragioni storiche che prima di allora avevano sconsigliato di potenziare le autonomie periferiche, cosa che ha attenuato di molto la novità della svolta del 1948. La tardiva costituzione delle regioni, nuove strutture centralistiche – anche se subnazionali – che hanno finito col costituire un ente aggiuntivo nella catena gerarchica, nonché la negazione dell'autonomia finanziaria e una legislazione statale invasiva, hanno fatto dire che ancora una volta era in atto quella “legge di reversibilità della parti” (l'espressione è di Roberto Ruffilli) per la quale le forze salite al potere sulla base di una tradizione autonomistica l'hanno accantonata una volta al governo. A poco sono valsi negli anni i dibattiti, le proposte, anche l'impegno di apposte commissioni parlamentari, come quelle bicamerali, e perfino una legge di revisione costituzionale che ha compiuto tutto il suo percorso fino al referendum popolare che l'ha respinta.

Solo una più generale crisi del modello statalista classico ha infine permesso di impostare una radicale revisione costituzionale dalla quale ci si aspetta la realizzazione di un sistema federale. Oggi, infatti, molte componenti della costruzione storica statalista si sono dissolte, o si sono rivelate illusorie.

La svolta non è certamente giunta improvvisa, e comunque segnala il culmine di processi connaturati a quelli di modernizzazione. Le trasformazioni indotte dalla crescita industriale, combinate con la pretesa totalizzante di marca francese e con l'avvento della democrazia – tutti fenomeni che non appartenevano alla precedente fase fondativa dello “stato moderno” – hanno creato una crescente tensione tra intervento pubblico e mobilitazione sociale, entrambi in povera

Anche dopo l'adozione della Costituzione repubblicana le ragioni del centralismo hanno continuato a prevalere

ascesa, facendo da un lato impallidire il carattere monistico della struttura statale, dall'altro segnalando nuovi protagonismi nella società civile ed economica.

Fin dalle origini gli enti territoriali subordinati sono stati protagonisti obbligati dei processi di modernizzazione e della stessa invadenza statale. Si è detto che storicamente l'idea stessa di una amministrazione locale riguarda il governo delle città, non di tutte le comunità minori. Ma la penetrante pretesa razionalizzante si è estesa a tutto il territorio nazionale e a tutte le comunità.

Osserviamo il caso italiano. La legge comunale e provinciale del 1865, come già prima quella del 1859, sottoponendo alle stesse regole tutti indistintamente i comuni del Regno, distingueva nei bilanci comunali le spese facoltative e quelle obbligatorie. Tra queste ultime, menzionava le spese riguardanti i compiti istituzionali propri (il segretario comunale, le elezioni, lo stato civile, gli alloggiamenti delle truppe, la custodia dei detenuti, e così via), nonché spese tipiche dell'autogoverno delle comunità come quelle riguardanti i medici condotti, i cimiteri, l'istruzione elementare, le acque o le strade comunali.

I compiti propri di ogni comunità erano dunque imposti dall'alto. Può sembrare una tautologia burocratica. Di fatto però, accanto ai comuni che da secoli avevano una cura "repubblicana" della loro vita sociale, ne esistevano molti altri in cui la vita ristagnava sotto il controllo di proprietari terrieri, nobili o no che fossero, che non avevano nozione di tale civismo, e a volte non vedevano la necessità di erogare servizi né avevano alcun interesse a farlo (tanto più in quanto le imposte relative sarebbero gravate sulla proprietà fondiaria).

Con tutte le varianti del caso, una situazione del genere era consueta in molti paesi europei. Anche nell'Inghilterra preindustriale le strade erano affidate alle comunità locali, che provvedevano stancamente imponendo lavoro obbligatorio, ed erano di fatto impercorribili. Alla fine del Settecento, sotto la spinta della rivoluzione industriale, che chiedeva comunicazioni più rapide ed efficienti, le strade furono prese in gestione da società private volte al profitto, le quali adottarono un sistema di pedaggi, misero al lavoro una schiera di ingegneri e mano d'opera salariata e in breve tempo dimezzarono i tempi del trasporto. Là aveva operato la spinta unificante del mercato, qui era la legge a imporre comportamenti necessari alla creazione di un mercato.

Di fronte ai comuni recalcitranti in Italia le spese obbligatorie erano iscritte nei bilanci dall'autorità prefettizia. Più che di dispotismo centralista mi pare si trattasse di un impulso che imponeva una logica di spesa congrua alla civiltà comune. Il pro-

Solo la crisi generale del modello statalista ha portato a una revisione della nostra Costituzione in senso federale



tagonismo delle comunità minori era dunque sollecitato e a un tempo controllato nel caso fosse ritenuto troppo lontano dal sentire comune, dal “patto sociale” imposto dall’alto. Il che poteva accadere da “destra”, per così dire, se possidenti retrivi esitavano ad assumere un maestro elementare, o da sinistra, quando le amministrazioni rosse pensavano di fare nei municipi il primo passo verso il socialismo e la rivoluzione.

Di fronte a tali dissonanze tenere la barra al centro non era facile. Chi ha studiato le vicende amministrative delle varie città e comuni ha constatato che il tanto lamentato centralismo prefettizio raramente poteva imporsi d’autorità. E se la censura verso chi adottava provvedimenti incoerenti con le regole del mercato o della politica nazionale – questo accadeva più facilmente a sinistra – poteva consistere in un annullamento di delibere comunali,

assai più difficile era agire su coloro che non facevano, il che accadeva più sovente “a destra”, nei confronti di proprietari e notabili che disponevano di un potere reale e di risorse (tra le quali non secondaria era l’arma del voto politico, del quale a quel tempo era investita la borghesia soltanto). In questi casi, assai più numerosi, il centralismo consisteva in una rete di patteggiamenti, di

trattative, pressioni e mediazioni che rivelavano la sua intrinseca debolezza.

Tra Otto e Novecento la irruente crescita dell’intervento pubblico accentuò e rimodellò il fisiologico protagonismo degli enti territoriali subordinati. La spesa pubblica primaria, quella necessaria alla costituzione stessa dell’ente locale e alle sue funzioni basilari (quelle che abbiamo elencato tra le “spese obbligatorie” della legge del 1865), si dilatò a nuove funzioni e servizi economici e sociali. Autonomia e decentramento indicavano allora la possibilità di gestire localmente le politiche nazionali, adattandole in misura diversa alle configurazioni locali e gettando le basi di un pluralismo istituzionale che alterava l’aspetto “discendente”, o “diffusionista”, dello schema monistico e accentuava il carattere negoziale del rapporto tra centro e periferia. Ma ciò avveniva con le notevoli differenze che storicamente correvano e corrono tra le varie esperienze e culture politiche delle periferie italiane. Solo in alcune aree del paese l’inventiva istituzionale delle nuove borghesie e delle nuove professionalità urbane ha fatto parlare Massimo Severo Giannini di «un vero e proprio “diritto comunale” che ha costituito un’anticipazione di legislazione statale».

In quest’epoca e in questo contesto venne formulata per la prima volta la nozione di “sussidiarietà” della quale oggi si fa tanto uso. «Se qualche famiglia si trova per avventura in sì gravi ristrettezze che da se stessa non le è affatto possibile uscirne, è giusto in tali frangenti l’intervento dei pubblici poteri, giacché ciascuna famiglia è parte del corpo sociale»: così Leone XIII gettava nel 1891 le fondamenta della dottrina sociale della Chiesa cattolica. Invocando dai poteri

**Tra Otto e Novecento
aumentano funzioni e servizi
degli enti decentrati
e con essi la gestione locale
delle politiche nazionali**

pubblici l'esercizio dell'antica vocazione ecclesiale al sussidio, la *Rerum Novarum* ribadiva in termini moderni la sua radicale polemica verso le ragioni del monismo statalista e della sua invadenza sociale da un lato, e dell'efferatezza dell'individualismo mercantile dall'altro.

Ma la formulazione più organica della dottrina, che accanto all'opportunità dell'intervento pubblico ne indicava anche i limiti, venne nel 1931 da Pio XI con la *Quadragesimo* anno: «Siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo

alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare (...) perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già di distruggerle ed assorbirle».

Nel primo '900 appare per la prima volta la nozione di sussidiarietà quale antidoto sociale al monismo statalista

La ricollocazione dei corpi intermedi al centro di una visione sociale armonica cadeva in una fase della storia europea nella quale i totalitarismi si stavano rivelando catastrofici non solo per le libertà e per la vita stessa di milioni di individui, ma anche per l'impossibilità di rendere effettivo il titanico monismo amministrativo, che nella perdurante moltiplicazione dei corpi degenerò in caotico arbitrio di capi non più frenati da alcun contropotere. La riconquistata democrazia, con gli enormi bisogni sociali e la nascita del welfare state che l'hanno accompagnata, ha cercato di regolare questo coacervo di spinte e contospinte, coniugandole con le istituzioni rappresentative. Nelle nuove forme dell'intervento pubblico e nei nuovi corporativismi è la materia con la quale si sono andati plasmando anche nuovi pluralismi istituzionali ai quali il concetto di sussidiarietà sembra voler attribuire un'anima. Lungo il difficile crinale che unisce l'obbligo di intervenire e il limite all'azione, l'ambizione è infatti quella di ridisegnare l'intera gamma dei rapporti tra pubblico e privato, tra i corpi, lo Stato e la società.

Del concetto si sono rapidamente impadronite la dottrina politica e le istituzioni. Ma viene il sospetto che la sua ridondante dilatazione segnali innanzi tutto un vuoto. E che solo la perdita della dimensione statale classica, e della connessa definizione della sovranità abbia fatto del concetto di sussidiarietà il nuovo principio ordinatore dell'intero sistema politico, che un nuovo federalismo sembra poter concretizzare. Ed è proprio il nesso tra i due concetti – sussidiarietà e federalismo – che qui ci interessa, non apparendo subito evidente e di immediata traduzione istituzionale.

Nella sua accezione più alta e ispirata, la sussidiarietà coniugata col federalismo appare, più che una istituzione, una filosofia politica e sociale, un ideale costituente. Non a caso, ci pare, il filone del pensiero federalista italiano a partire dal Manifesto di Ventotene, si è esercitato nel disegno

Solo la perdita della dimensione statale ha fatto della sussidiarietà il principio ordinatore del sistema politico

europeo più che in quello nazionale, riprendendo l'ispirazione kantiana che vede nella federazione tra nazioni l'unico modo di superare l'anarchismo violento delle relazioni internazionali e di gettare le fondamenta di una "pace perpetua". Ed è appunto la costituzione europea che sembra offrire l'occasione per una rifondazione anche negli assetti interni e per il passaggio «dallo Stato-piramide gerarchica allo Stato-arcipelago delle interdipendenze», per usare una espressione di Giuliano Amato, uno dei politici italiani più concretamente impegnati nella progettazione europea.

In effetti, l'introduzione del concetto nell'ordinamento interno italiano deve molto al processo di costituzione dell'Unione Europea. La sussidiarietà cosiddetta verticale, per la quale gli enti sovraordinati devono sostenere le istituzioni minori qualora queste non riescano per proprio conto ad assolvere a determinate loro funzioni, spesso recepisce le indicazioni e le innovazioni elaborate in Europa nei rapporti tra organi dell'Unione e Stati membri. Del resto il concetto di sussidiarietà nasce entro una struttura gerarchica di poteri discendenti e ne conserva molti tratti, che poi sono propri del termine, che allude ad un "sussidio".

La Costituzione europea può consentire il passaggio da uno Stato "piramide" a uno Stato "arcipelago delle interdipendenze"

In una visione verticale, le innovazioni più significative introdotte nell'ordinamento italiano sono consistite in un deciso spostamento verso il basso del potere decisionale e della stessa sovranità. Già annunciato da varie norme, questo spostamento ha toccato il punto di non ritorno nel 2001 con la revisione del titolo V della Costituzione, che attribuendo la funzione legislativa primaria alle regioni ha capovolto l'ordine degli enti tra i quali i poteri sono distribuiti muovendo dal comune allo Stato, così riproducendo specularmente il testo precedente, e forse recando i segni della spinta centrifuga che ha mosso tutti gli autonomismi della storia dell'Italia unita.

Parlavamo sopra di un vuoto che i lemmi federalismo e sussidiarietà vanno a riempire, evitando così una loro più sofisticata definizione. Il vuoto più appariscente è dunque quello lasciato dallo Stato, o meglio da quei poteri centrali sulla cui forza si basa il federalismo – lo dicevamo a proposito del modello americano – e ai quali pare che si torni ad appellarsi nelle fasi di gravi crisi del sistema, come mostrano le misure adottate o reclamate nel caso del crollo finanziario in corso e dei suoi effetti sociali.

Ma se il nostro federalismo si appoggia alla rarefazione dello Stato come potere centrale, la connessa sussidiarietà sembra poggiarsi sull'indebolimento di un altro e più rilevante attributo della statualità moderna, che riguarda la produzione legislativa. Similmente a quanto accade con il concetto di governo, che ha ceduto a quello di governance – la cui forza è tutta nell'indeterminatezza – il concetto di sussidiarietà, che nel 2001 è entrato nel testo costituzionale all'articolo 118, risponde a una tendenza alla degiuridificazione, o meglio alla delegificazione delle norme, nel senso che le norme perdono la rigidità e la universalità

proprie del concetto storico di legge e si affidano alla prassi sociale e alla sistemazione giurisprudenziale.

Per questo, una volta stabiliti i principi generali che devono regolare la materia fiscale – la più essenziale degli attributi di una riforma federale, come dicevamo all’inizio – toccherà ai decreti d’attuazione di riempire il vuoto ed evitare che si ripresentino i problemi che storicamente hanno giustificato lo statalismo del passato. Ci si dovrà ad esempio chiedere se le ragioni di fondo che in Italia sostennero il tramontato statalismo siano state soddisfatte, e come eventualmente possano esserlo nella Costituzione federale. E ancora se questa si sia depurata di quelle inclinazioni centrifughe che in passato hanno caratterizzato le richieste di decentramento e che da sole non possono dar vita a una Costituzione autenticamente federale.

Una volta stabilita l’autonomia tributaria delle regioni, il disegno di riforma oggi pendente davanti al Parlamento applica il principio della sussidiarietà prevedendo trasferimenti, agevolazioni o deduzioni non uniformi sul territorio bensì diversamente ponderati secondo le varie vocazioni o necessità. Per coniugare il principio di sussidiarietà con quello della buona amministrazione, e onde evitare che i trasferimenti riproducano disfunzionalità, la redistribuzione dovrà abbandonare il criterio della spesa storica – che comprende sia i “fabbisogni reali” che le “inefficienze” – sostituendovi una “spesa standard” individuata attraverso parametri appositamente elaborati.

Fin qui potrebbe sembrare che gli enti subordinati debbano essere “monitorati” dall’esterno in maniera ancor più incisiva di quanto non accadesse sotto il controllo prefettizio. Toccherà poi ai decreti attuativi perfezionare il concetto di efficienza. Chiunque può affermare senza grandi studi che un comune il quale avesse alle sue dipendenze trecento autisti per diciotto autobus dei quali sei in avaria spende “male” le sue risorse e non ne merita di aggiuntive. Più difficile stabilire quale debba essere lo standard soddisfacente della spesa, soprattutto quando il concetto di razionalità economica sia complicato da considerazioni sociali e culturali, come vuole l’idea di sussidiarietà, e quando, ad esempio, tra le variabili da considerare si comprenda anche l’effetto sociale e politico di una erogazione di risorse in un contesto di alta disoccupazione e di stabile consenso elettorale che è sotto la costante minaccia della disgregazione sociale.

Una quindicina di anni fa uno studioso americano, Robert Putnam, volle misurare i rendimenti delle regioni a statuto ordinario da non molto istituite e che agli inizi degli anni Novanta ricevevano stanziamenti pari a circa un decimo del prodotto interno lordo italiano, «una cifra – specificava l’autore – di poco inferiore



È necessario chiedersi se le ragioni storiche del tramontato statalismo siano state soddisfatte

Le inclinazioni centrifughe non possono da sole dar vita a una Costituzione autenticamente federale



a quella stanziata per tutti i 50 stati americani». Le variabili considerate erano di varia natura. Riguardavano i comportamenti istituzionali (stabilità delle giunte, puntualità nella presentazione dei bilanci, efficacia dei servizi statistici e di informazione), quindi l'estensione, la coerenza e il carattere innovativo della legislazione regionale, in particolare in alcuni settori come quello degli asili nido e dei consultori familiari – che costituivano allora una novità della legislazione nazionale – le politiche industriali e agricole, sanitarie, edilizie. Integrava l'analisi la misura delle valutazioni espresse dagli operatori regionali e dall'elettorato.

Ora, i risultati più appariscenti della ricerca di Putnam erano espressi in alcune tabelle e carte geografiche, che mostravano come i vari indicatori convergessero tutti nel premiare le regioni del centro-nord il cui era maggiore lo "spirito civico" in termini tocquevilliani, fatto cioè di quelle "connessioni forti e durature" che aggregano gli uomini in associazioni, circoli, iniziative collettive e partecipazione al dibattito tramite la carta stampata. Risultava che nelle aree ad alta densità civica prevalevano i rapporti "orizzontali" di reciprocità e cooperazione (come appunto l'associazionismo, la solidarietà, il volontariato, quella terzietà a cui fa riferimento la sussidiarietà), mentre nelle altre prevalevano invece rapporti "verticali" di autorità e di dipendenza verso autorità superiori,

Le regioni meno efficienti sono quelle meridionali in cui i fondi stanziati sono stati ingoiati dalle storiche inefficienze

non importa se indirizzati al padrino, al notevole politico, al partito, al comune, alla regione o genericamente allo "Stato", espressione sintetica di ogni vertice al quale si tende a ricorrere, dal quale ci si aspetta sostegno e risorse. Da questo punto di vista, lo stesso governo regionale era inteso non come momento di autogoverno, ma semmai come vertice non meno lontano del governo nazionale, il cui intervento rimaneva comunque preferibile e più autorevole.

Le regioni meno efficienti (e a sociabilità verticale) si trovano nel Mezzogiorno d'Italia, e sono anche quelle che attendono, reclamano e forse meritano solidarietà perequativa, ma nelle quali il minor rendimento non è mai stato attenuato dagli stanziamenti aggiuntivi, che vengono semmai ingoiati dalle storiche inefficienze. Sono dati che potrebbero oggi essere confermati se si tenesse conto dei contributi europei. Il fatto che, in conclusione, lo studioso americano, interrogandosi sulla origine di una distribuzione così univoca e coerente dei dati, risalisse non solo alle esperienze di sociabilità otto-novecentesca, che distinguevano le aree del centro-nord, ma addirittura a una tradizione civica d'età medievale, fu allora criticato dagli storici. Le sue risultanze rimangono però per noi significative in quanto disegnano una differenza storico-antropologica profonda tra le grandi aree della penisola proprio in termini di quello spirito civico-repubblicano che dovrebbe connotare la spinta federale.

È comprensibile che la riforma federale sia sostenuta soprattutto da un partito a base regionale settentrionale che è sempre stato animato da scarsa simpatia per la mentalità, il costume, i comportamenti degli italiani meridionali ed è sospettoso circa il loro modo di amministrarsi non meno – forse più – di quanto lo fossero i prefetti di età liberale. La stessa funzione promozionale propria del principio di sussidiarietà in questo caso richiama alla mente il giacobinismo conservatore dei moderati d'un tempo, e molto poco risponde alla filosofia costituzionale del federalismo. A tutta evidenza manca nel paternalismo settentrionale l'energia e la convinzione pedagogica che nel bene o nel male mosse i settentrionali ottocenteschi, e manca d'altra parte nel Mezzogiorno ogni traccia del civismo repubblicano che dovrebbe animare l'adesione delle comunità periferiche ad un disegno nazionale. Sono lontani i tempi in cui Sturzo poteva affermare: «Lasciate che noi del Meridione possiamo amministrarci da noi, da noi disporre il nostro indirizzo finanziario, distribuire i nostri tributi, assumere le responsabilità delle nostre opere; non siamo pupilli, non abbiamo bisogno della tutela interessata del Nord». E

Le classi dirigenti del Mezzogiorno hanno fatto cattivo uso dell'autonomia

Salvemini: «La fine delle camorre amministrative meridionali non si può ottenere in alcun modo dal governo centrale ma deve essere il risultato delle iniziative risanatrici locali».

Ammesso – ma nient'affatto concesso – che la via indicata da Salvemini e da Sturzo fosse allora realistica, oggi sembra essere fuori da ogni realtà. Di quale uso abbiamo fatto dell'autonomia le classi dirigenti meridionali abbiamo ormai concreta esperienza, e le "inefficienze" difficilmente possono essere attribuite all'incompletezza dell'autonomia. Più che a Sturzo e a Salvemini verrebbe da richiamarsi a quegli intellettuali meridionali che nell'Ottocento per riscattare il Mezzogiorno sollecitavano l'applicazione della legge dell'Italia unita, non dell'autogoverno.

Ma se tornano alla mente quei tempi e quei temi, lo strumento centralista non è più a disposizione dei riformatori. Che valga la pena di riprenderne alcune delle virtù? Accanto alla contrattazione permanente – che fu il vizio, a volte paralizzante, dell'ordinamento prefettizio, e che secondo l'uso europeo ormai invalso sarebbe oggi affidata ad una Conferenza permanente per il coordinamento della spesa pubblica – si potrebbe ad esempio immaginare una completa autonomia finanziaria degli enti subordinati nella quale eventuali sussidi, integrazioni, sconti, agevolazioni e deduzioni fossero subordinati al giudizio di un potere centrale irrobustito, tecnicamente efficiente, politicamente neutrale.

Lo strumento centralista non sembra più un'opzione in mano ai riformatori ma forse vale la pena riprenderne alcune virtù