

Ettore Albertoni (a cura di),  
*Il federalismo nel pensiero politico e nelle istituzioni*,  
Eured 1995

Una lettura della problematica federalista in chiave involutiva, che non rinvia alla costituzione di un organismo sovranazionale (quale quello europeo – movimento centripeto) ma ad uno smantellamento dello stato nazionale a favore delle autonomie locali (movimento centrifugo). Questo tipo di approccio fa da sostegno alle posizioni politiche affermate dalla Lega Lombarda (vedi scritti di Gianfranco Miglio alla fine).

Formazione tardiva in Italia dello Stato moderno, in ritardo di tre secoli su altri paesi europei. L'unificazione avvenne nel 1861 in uno stato liberal-costituzionale e centralista.

Completamento dell'unificazione geografica delle popolazioni italofone nel 1918, e di lì a poco fine dello stesso, trasformato da Mussolini in stato autoritario, corporativista e dittatoriale.

Dopo il 1945, duplicità di uno stato formalmente democratico e regionalista (costituzione di diritto) e uno stato centralizzato nella gestione burocratico-amministrativa e governato da una oligarchia economica (costituzione "in senso materiale" ovvero costituzione di fatto).

La continuità tra queste diverse configurazioni è stata assicurata non dalle Istituzioni, ma dal sistema partitico, veri centri decisori della vita del paese (partitocrazia).

Ne sono prova i ritardi applicativi delle norme costituzionali, che hanno portato “il nostro ordinamento ad avere contemporaneamente vigenti le *prescrizioni formali* della Costituzione repubblicana e l’efficacia giuridicamente vincolante delle normative precedenti, espressioni del primitivo ordinamento liberal-democratico e, soprattutto, di quello successivo, fascista-corporativo” (pg.VIII).

Questa “costituzione materiale” è basata sul principio del consociativismo, il quale “negando nei fatti e nell’esperienza il conflitto e lo scontro – che sono l’anima ed il cuore della democrazia – ha significato l’accordo sostanziale tra i partiti di governo e quelli d’opposizione”.

Questo ha prodotto un affievolimento della divisione dei poteri, con tentativi di asservimento del potere giudiziario a quello esecutivo.

Da ultimo questo si manifesta come deficit di legittimazione da parte dei cittadini, riflesso nel calo della partecipazione elettorale.

“Affrontare il problema del federalismo in Italia significa misurarsi con l’irrisolto tema dell’organizzazione costituzionale dei pubblici poteri, dell’amministrazione pubblica, delle libertà civili e dell’esercizio effettivo di quelle politiche” (pg.X).

Ripercorrendo le tappe del pensiero politico italiano in tema:

Mazzini costruì il suo pensiero su formule totalmente ideologiche (unità, repubblica, missione, dio), ignorando il dato reale della diversità territoriale (economiche, culturali, storiche) dell’Italia, oltre che il ruolo invasivo esercitato dalla presenza della chiesa cattolica a Roma.

Fallimento delle proposte federaliste (Gioberti, Cattaneo), totalmente mancanti di capacità realizzatrici: il primo esclusivamente compromissorio e teso a salvare il ruolo di un papa-re, il secondo troppo legato a modelli esteri (Stati Uniti d’America, Svizzera) realizzati su presupposti troppo diversi.

Vincente risultò il modello liberale di Cavour, che altro non era che un adattamento della versione liberal-moderata delle istituzioni francesi: monarchia costituzionale basata sul suffragio censitario, prefetti nelle singole province come delegati dal Ministero degli Interni, parlamento con potere di sfiducia del governo (spinta al compromesso, dal trasformismo di Depretis in avanti).

“Lo Stato si pose da subito non come un arbitro, mero regolatore della vita autonoma della società e degli individui che la formano, ma come il principale se non l’unico centro attivo e reale di integrazione economica e culturale.” (XV)

La tendenza strutturale alla ricerca del compromesso colloca l’assetto costituzionale (di fatto) italiano in contrapposizione al federalismo, che “è sinonimo di autonomia, partecipazione, autodeterminazione ed autogoverno, ma anche, e prima di tutto, di lealtà nei confronti dei principi”.

Il sistema partitocratico ha bisogno indispensabile di demiurghi, ben impersonati da Cavour prima e Mussolini dopo (e Berlusconi oggi).

L’esperienza del periodo fascista (1922-1943) è stata caratterizzata da una diarchia, ossia coesistenza del debole potere statutario del Re con il potere dittatoriale, ma anch’esso limitato, del Duce.

Si trattò di un sistema fortemente statalista, interventista in campo economico (creazione degli enti pubblici economici) e protezionistico verso l’esterno (il mito della autarchia).

La riorganizzazione sistematica della amministrazione pubblica pervase l’intera vita della nazione, lasciando tracce che sopravvissero alla caduta del fascismo (basti pensare al sistema scolastico)

Promulgazione della Carta del lavoro (1927), dove le confederazioni sindacali fasciste (corporazioni) raccoglievano le rappresentanze sindacali e datoriali, sulla base dell'assunto del comune interesse nazionale. "organizzando il suo stato su una simile base il fascismo riteneva di poter superare nell'ambito economico e sociale il liberalismo e di contrastare anche la lotta di classe propria del movimento comunista, a vantaggio dell'economia corporativa a base statalista, autarchica e solidaristica." (XXII)

Il regime fascista ha introdotto due principi che sono sopravvissuti nella costituzione repubblicana successiva:

- \* unità morale, politica ed economica della nazione

- \* tutela del lavoro (si introducono i primi principi del welfare italiano)

oltre che ad un ruolo pubblico nell'economia rappresentato dall'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale), inizialmente motivato come intervento anticrisi. Nascerà addirittura un Ministero delle Partecipazioni Statali.

Piuttosto che stato assistenziale "sarebbe, al riguardo, più opportuno definire "stato-provvidenza" quel singolare impasto di imperfetto totalitarismo, riformismo statalistico e solidarismo populista e nazionalista che fu l'ordinamento statutale del regime fascista" (XXX)

Anche il regime totalitario sovietico, che aveva promesso la scomparsa dello stato borghese e capitalista, a fronte di una limitazione delle libertà civili e dei diritti politici, oltre che della collettivizzazione dei mezzi di produzione e della terra, non è riuscito ad assicurare una autentica società socialista, da contrapporre a quella proposta dalle democrazie liberali dell'occidente.

Analogie e differenze tra il totalitarismo nazionalsocialista in Germania e quello comunista in Unione Sovietica:

- ✓ abolizione dei diritti civili
- ✓ indottrinamento delle masse
- ✓ razzismo
- ✓ imperialismo esterno
- ✓ potenziamento dell'apparato produttivo bellico

Comunismo, nazismo e fascismo sono accomunati da un integrale statalismo.

Secondo Albertoni nasce nel secondo dopoguerra il conflitto strisciante tra Stato-apparato e comunità civile, capace di iniziativa autonoma e di autoregolazione, oltre che di responsabilità individuale e collettiva. L'interesse per il federalismo, come "filosofia liberatrice" emerge in questo contesto

Nel presente, definito come post-moderno (in quanto superamento della fase statale dell'800), si pongono due problemi:

- a) l'insufficienza del diritto odierno a regolare i comportamenti sociali ed economici (che discenda dall'essere sorto all'interno della forma statale nazionale e nel pensarsi riferito a questa dimensione).
- b) l'inadeguatezza della classe dei giuristi nel cogliere l'evoluzione dei processi (come accade nei paesi di common law), combinata con la presunta piena razionalità dei comportamenti umani.

Il fenomeno di Tangentopoli è sintomo del sovvertimento dei valori etici minimi su cui si fonda ogni società ed ogni stato (separazione dell'interesse privato da quello pubblico, responsabilità e affidabilità del governante).

La nuova Statualità non può che sorgere dai fermenti che sopravvivono nonostante gli abusi del potere statale → "la nuova statualità può suscitare quell'attivo consenso sociale dei produttori e dei contribuenti verso l'integrazione della democrazia territoriale con i temperati interessi individuali e comunitari" (XLIII)

Il federalismo non coincide con il dare piena attuazione al regionalismo, perché l'esperienza delle regioni autonome rispondeva a esigenze di mantenimento del consenso locale. Quello che deve essere potenziato è l'autonomismo locale.

“La contraddizione tra una struttura ambigualmente centralistica come quella vigente, di fatto e di diritto in Italia, e il dettato costituzionale autonomistico solennemente enunciato nei ‘Principi fondamentali’ della Repubblica conferma l’assoluta e patologica anomalia del caso italiano per quanto concerne dottrina e istituzioni. All’ *autonomismo* teorico della Carta Costituzionale ha fatto pratico seguito solo un *regionalismo amministrativo e burocratico* che, quasi mai, ha significato una effettiva pratica di autogoverno.”(XLVI)

Il federalismo come progetto politico prevede un ridimensionamento della presenza statale attraverso la delegificazione. L’integrazione di un mercato unico a livello europeo, con la connessa tutela della concorrenza, può contribuire a ridurre l’intervento pubblico nell’economia nazionale.

L’Unione europea, originale ordinamento istituzionale, a partire dal Trattato di Maastricht è costruito sul principio di sussidiarietà = le decisioni devono essere prese dal livello istituzionale più vicino possibile al cittadino.

Quindi il trasferimento di poteri verso il livello sovranazionale europeo non può che contribuire al deperimento dello stato nazionale, con ciò favorendo il rafforzamento delle autonomie locali (con al centro i Comuni, già 500 anni prima principio ispiratore dell’autogoverno).



Quale è la base consensuale di questo progetto: raccoglie consenso "...nel sistema di circa 5 milioni di piccole e medie imprese, nella galassia degli artigiani, dei professionisti e dei commercianti, una vastissima proporzione del popolo sovrano che ogni giorno *vota* per il bene della sua comunità producendo ricchezza, creando lavoro, alimentando con il sacrificio l'immane e costosissima macchina dello stato attuale ... [per arrivare a] fondare anche la democrazia dei produttori e dei contribuenti" (LXII) Quello che la rivoluzione francese aveva cancellato, ovvero l'uguaglianza tra umani (e non tra produttori) viene riproposto come cavallo di battaglia del federalismo leghista.

Tratto dal libro di Gianfranco Miglio  
**Una Costituzione per i prossimi trent'anni**  
Laterza 1990

Fin dagli anni dell'opposizione clandestina alla dittatura, mi ero convinto che l'Italia non era, e ormai non poteva più diventare, uno Stato nazionale come la Francia (...). Giudicavo la convivenza possibile soltanto nel quadro di un assetto "federale" o "confederale", cioè di un ordinamento che riconoscesse le particolarità etniche, storiche, sociali, culturali, economiche e le consuetudini anche giuridiche, delle diverse stirpi, consentendo di mettere in comune soltanto ciò che per tutti fosse utile - o addirittura necessario - gestire in forma unitaria.

## **STATO MODERNO VERSO LA FINE**

Io credo che, nello scorcio del XX secolo in cui stiamo vivendo, sia arrivata a conclusione una intera fase della storia dello Stato moderno: si è esaurito il tempo (quattro secoli buoni) in cui questo organismo ha dominato tutte le forme associative minori, con la staticità, l'immobilità quasi sacrale della sua imponente presenza e l'unitarietà delle sue istituzioni. Punto di riferimento, fermo e incrollabile, per ogni azione volta a negare e distruggere qualsiasi disprezzato "particolarismo", esso ha tenuto a battesimo una grandissima civiltà: la civiltà appunto "moderna".

Ma oggi - proprio, e in primo luogo, per le sue grandi dimensioni, e per la sua vocazione all'unità - lo Stato non è più in grado di soddisfare, rendendole prima uniformi, le sempre più diversificate esigenze dei cittadini: esigenze che, sospinte dall'incoercibile capacità inventiva delle nuove tecniche produttive, si moltiplicano e si specificano senza posa, a tutti i livelli, sfuggendo a ogni pretesa, appunto, di uniformità, e possono venire fronteggiate soltanto da strutture politico-amministrative incomparabilmente più articolate e diversificate di quelle tradizionali.

Ciò che sta andando in crisi è la nozione dell'unità dei grandi aggregati politici. In secondo luogo - e ancora più in profondità - tende ormai ad essere contestata la staticità, l'immutabilità della struttura "Stato". Ciò che qui va in crisi è l'idea che i cittadini debbano essere "inquadri" una volta per tutte in un determinato (e soprattutto uniforme) contesto istituzionale: che essi non possano variare, nel tempo, l'assetto derivante dalla loro collocazione sul territorio, e scegliere (con le debite garanzie) come e con chi associarsi, rendendo relativi i confini politico- amministrativi e mutando, a seconda delle esigenze, i loro rapporti di dipendenza dalle aggregazioni "superiori".

## LA VOCAZIONE FEDERALISTICA

In un tale contesto, la vocazione del nostro tempo per il Federalismo (...) si rivela come tendenza verso un modello di gran lunga più generale, contraddistinto dalla relatività dei vincoli politici (e quindi delle unità amministrative) sia per la quantità delle competenze, sia per la durata nel tempo. "Contratti" a termine regolano (e variano) la dimensione delle convivenze istituzionali - non solo territoriali ma anche categoriali - e il loro inserimento nelle strutture più ampie, egualmente volontarie, pattizie e temporanee: dalla microcomunità e dal piccolo sindacato, alla multinazionale.

## MACROREGIONI PER IL FUTURO

Ho già scritto altrove che bisognerà partire da un ormai improrogabile rimaneggiamento dell'attuale ordinamento regionale, nel senso che le Regioni dovranno essere restituite alla loro fondamentale funzione normativa, e a quella organizzativa dei sottostanti enti locali. Nel rivedere (e aggiornare) l'elenco dei settori di competenza, prescritto dall'articolo 117 della Costituzione (che è ormai superato ed è diventato irrazionale) bisognerà stabilire con chiarezza che le Regioni non sono soltanto autorizzate, ma addirittura tenute a cercare e a favorire accordi tra loro: seguendo e assecondando il naturale intreccio interregionale dei bisogni e degli interessi.

Una ricerca condotta anni fa dal compianto professore Innocenzo Gasparini (e purtroppo mai pubblicata) ha dimostrato che le relazioni economiche fra le Regioni padane, fra quelle dell'Italia centrale e quelle dell'Italia meridionale configurano

l'esistenza di almeno tre potenziali "macroregioni". Sono probabilmente proprio queste aggregazioni i futuri soggetti della struttura federale, che potrebbe nascere, pertanto, spontaneamente, senza traumi ideologici e psicodrammi, soltanto **assecondandosi il comportamento dei cittadini.**

Il crisma di un assetto costituzionale formale dovrebbe consacrare, ad un certo punto, questo nuovo modo di essere dell'unità degli Italiani: aggiungendo, alle tre grandi unità particolari di cui ho parlato, le isole, le altre Regioni a statuto speciale, e un "territorio federale" intorno a Roma (anche per risolvere il problema difficile della "città capitale" e del suo statuto).

## COMPETENZE SUDDIVISE

**Io credo che all'autorità federale o confederale (l'alternativa concerne il grado di coesione che si vorrà dare alla struttura unitaria) dovrebbero in ogni caso spettare: gli affari esteri generali, la difesa esterna (e in parte anche quella interna: cioè una polizia federale accanto a quella macroregionale), la finanza generale, la giustizia (esclusi i giudici di pace), l'istruzione superiore (universitaria) nonché il coordinamento della ricerca scientifica (la scuola - elementare, media e professionale - dovrebbe essere di competenza macroregionale).**

L'aggettivo "generale", che unisco ad alcune materie, significa che alle macroregioni dovrebbe essere riconosciuta, per esempio, una certa autonomia nella gestione delle relazioni con i Paesi (Regioni) confinanti: un'idea di politica estera "minore" che mi sembra abbia già trovato accoglienza favorevole. **Alle macroregioni toccherebbero altresì il prelievo e l'utilizzazione delle risorse finanziarie (sempre però con budget federale e una finanza sottoposta alle leggi federali).** Analogamente, dove parlo di "coordinamento", alludo al diritto-dovere delle autorità federali a promuovere (attraverso la normazione, da parte del Parlamento) l'armonizzazione delle competenze, delle iniziative e delle attività macroregionali. La questione della ripartizione delle competenze è tuttavia materia fluida ed opinabile: le opzioni sono molte e tutte da discutere. Del resto, a questo proposito, credo che ci saranno presto nuovi modelli, a livello europeo, da studiare e da utilizzare.

Nel dicembre 1993 al secondo congresso della Lega Lombarda venne redatto  
**Il Decalogo di Assago**  
redatto da Gianfranco Miglio, con contributi dei collaboratori della Fondazione Salvatori

**Art. 1** - L'Unione Italiana è la libera associazione della Repubblica Federale del Nord, della Repubblica Federale dell'Etruria e della Repubblica Federale del Sud. All'Unione aderiscono le attuali Regioni autonome di Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia.

**Art. 2** - Nessun vincolo è posto alla circolazione ed all'attività dei cittadini delle Repubbliche Federali sul territorio dell'Unione. Tale libertà può essere limitata soltanto per motivi di giustizia penale.

**Art. 3** - Le Repubbliche Federali sono costituite dalle attuali Regioni, sia a Statuto ordinario che speciale; le Regioni a Statuto ordinario gestiscono le stesse competenze attualmente attribuite alle Regioni a Statuto speciale. Plebisciti definiranno l'area rispettiva delle tre Repubbliche Federali.

**Art. 4** - Ogni Repubblica Federale conserva il diritto di stabilire e modificare il proprio ordinamento interno; ma in ogni caso la funzione esecutiva è svolta da un Governo presieduto da un Governatore eletto direttamente dai cittadini della Repubblica stessa.

**Art. 5** - La Dieta provvisoria di ogni Repubblica Federale è composta da cento membri, tratti a sorte fra i consiglieri regionali eletti nell'ambito della Repubblica medesima. Secondo la Costituzione definitiva la Dieta sarà eletta direttamente dai cittadini. Le Diete riunite formano l'Assemblea Politica dell'Unione. La funzione legislativa spetta esclusivamente ad un altro Collegio rappresentativo, formato da 200 membri, eletti da tutti i cittadini dell'Unione e articolato in una pluralità di corpi e competenze speciali.

**Art. 6** - Il governo dell'Unione spetta ad un Primo Ministro, eletto direttamente dai cittadini dell'Unione stessa. Egli esercita le sue funzioni coadiuvato e controllato da un Direttorio da lui presieduto e composto dai Governatori delle tre Repubbliche Federali e dal responsabile del Governo di una delle cinque Regioni che per prime hanno sperimentato un'autonomia avanzata, cioè quelle indicate come Regioni a Statuto Speciale, che ruotano in tale funzione. Le decisioni relative al settore economico e finanziario, e altre materie indicate tassativamente dalla Costituzione definitiva, devono essere prese dal Direttorio all'unanimità.

**Art. 7** - Il Governo dell'Unione è competente per la politica estera e le relazioni internazionali, per la difesa estrema dell'Unione, per l'ordinamento superiore della Giustizia, per la moneta e il credito, per i programmi economici generali e le azioni di riequilibrio. Tutte le altre materie spettano alle Repubbliche Federali ed alle loro articolazioni. Il Primo Ministro nomina e dimette i Ministri i quali agiscono come suoi diretti collaboratori; la loro collegialità non riveste alcun rilievo istituzionale. Il primo Ministro può essere deposto dal voto qualificato dell'Assemblea Politica dell'Unione.

**Art. 8** - Il sistema fiscale finanzia con tributi municipali le spese dei Municipi medesimi. Il gettito degli altri tributi viene ripartito fra le Repubbliche Federali in funzione del luogo dove la ricchezza è stata prodotta o scambiata, fatte salve la quota necessaria per il finanziamento dell'Unione e la quota destinata a finalità di redistribuzione territoriale della ricchezza.

**Art. 9** - Nei bilanci annuali e pluriennali dell'Unione delle Repubbliche Federali deve essere stabilito il limite massimo raggiungibile dalla pressione tributaria e dal ricorso al credito sotto qualsiasi forma. Le spese dell'Unione, delle Repubbliche Federali, delle Regioni e degli Enti territoriali minori e di altri soggetti pubblici, non possono in alcun momento eccedere il 50% del prodotto interno lordo annuale dell'Unione. La Sezione economica della Corte Costituzionale è incaricata di vegliare sul rispetto di questa norma e di prendere provvedimenti anche di carattere sostitutivo.

**Art. 10** - Le Istituzioni e le norme previste dalla Costituzione promulgata il 27 dicembre 1947, che non siano incompatibili con la presente Costituzione Federale provvisoria, continuano ad avere vigore, fino all'approvazione, con Referendum Popolare, della Costituzione Federale definitiva.

### LE MACROREGIONI PROPOSTE DA MIGLIO

Il progetto redatto dal professor Miglio nel "Decalogo di Assago" (dicembre 1993) prevede la creazione di tre macroregioni: **Repubblica del Nord** (3), **Repubblica dell'Etruria** (4), **Repubblica del Sud** (6) e la conservazione delle cinque regioni a statuto speciale esistenti Valle d'Aosta (1), Trentino Alto Adige SudTirolo (2), Friuli Venezia Giulia (5), Sicilia (7) e Sardegna (8). Il progetto riconosce le autonomie "storiche" più forti; per la prima volta, poi, si dà all'Italia centrale la denominazione (e la connotazione) di Etruria, ricominciando a formulare un distinguo storico e linguistico tra la Toscana e il resto della parte centrale della Penisola.

