

SABINO CASSESE

FEDERALISMI E REGIONALISMI

SOMMARIO : 1. Varietà di federalismi; 2. I tre principi del federalismo; 3. I diversi tipi di regionalismo; 4. L'Italia: uno sviluppo "in itinere"; 5. Intoppi e difficoltà

1. *Varietà di federalismi*

Secondo una valutazione pubblicata dalla rivista "Publius", che si dedica da 30 anni allo studio del federalismo, nel mondo vi sono 350 Stati con una struttura federale, mentre altri 180 hanno caratteristiche unitarie. Il 40% della popolazione mondiale fa parte di ordinamenti politici con strutture federali.

Ma, con il diffondersi del federalismo, questa geniale invenzione americana della fine del '700, si è andata diversificando, per cui, oggi, il termine ha una grande varietà di significati.

Per porre rimedio alla polisemia della parola federalismo, si usa, ora, accompagnare il sostantivo con un aggettivo. Si parla, dunque, di federalismo interno, per riferirsi a Stati che assumono strutture federali e di federalismo esterno, per indicare più Stati che si uniscono in un ordinamento superiore (è il caso dell'Unione europea e del Mercosur). Si parla di federalismo territoriale, per riferirsi alla distribuzione dei poteri sul territorio, e di federalismo culturale, quale quello introdotto, ad esempio, in Belgio con la divisione del Paese in fiamminghi, valloni ed abitanti della regione di Bruxelles. Si parla di federalismo per aggregazione per riferirsi, ad esempio, all'esperienza realizzatasi in Germania nel corso dell'800, contrapponendolo al federalismo per disaggregazione. Si parla di federalismo cooperativo, per indicare i rapporti pattizi o contrattuali che vengono a stabilirsi tra governo centrale e governi decentrati, nell'ambito della struttura federale. Si adopera il termine federalismo associativo per l'ipotesi quando sulla struttura federale vengono

ad inserirsi accordi multilaterali tra i diversi enti (è il caso dei “Gemeinschaftsaufgaben” tedeschi). Si usa l’espressione federalismo fiscale, per indicare l’attribuzione di larghi poteri impositivi autonomi agli organismi decentrati.

Accanto a queste specie di federalismo, che si sono sviluppate nell’esperienza concreta dopo il 1878, vi sono, poi, i modelli elaborati dagli studiosi: vi è, dunque, un federalismo della scuola economica, uno della scuola politica, vi è il federalismo neoistituzionalista, ecc.

Come può notarsi, quindi, l’espressione federalismo, dopo due secoli di vita, ha cominciato a mostrare i segni di una certa usura, per cui presenta scarso rigore scientifico. Per questo motivo, oggi, si può dire che il federalismo è un “genus”, al quale appartengono diverse specie. A queste specie ci si riferisce quando si accompagna il sostantivo con un aggettivo che serva a qualificarlo.

2. I tre principi del federalismo

Per evitare la confusione delle lingue che l’espressione federalismo produce, provo, innanzitutto, a riassumerne i principi fondamentali, quelli comuni a tutte le specie. Essi sono tre.

Il primo è quello della separazione delle materie e della attribuzione al centro, da parte della Costituzione, di competenze determinate. Le competenze degli Stati federati, invece, non sono elencate. La conseguenza di questo riparto di attribuzioni è semplice: il potere centrale, costituito dallo Stato federale, ha solo i compiti espressamente attribuiti ad esso. Gli Stati federati, invece, sono liberi di spaziare in tutti gli altri settori, perchè hanno le competenze residuali. Unica eccezione è quella delle materie – che sono, di regola, poche – nelle quali vi è competenza concorrente, perchè Stati e governi federali possono ambedue intervenire.

Il secondo principio del federalismo è opposto al primo: partecipazione dei due livelli di governo nell’esercizio dei poteri. Negli Stati federali, al centro, sono, infatti, rappresentate non solo le istanze del popolo, ma anche quelle degli Stati federali. Ad esempio, in America, accanto alla Camera dei rappresentanti, vi è il Senato con una partecipazione paritaria, per cui ogni Stato è rappresentato da due senatori, indipendentemente dalla sua dimensione. In Germania, accanto alla Dieta federale, vi è il

Consiglio federale dove sono rappresentati i “Laender”: ogni “Land” ha tre rappresentanti; ma i “Laender” con più di 2 milioni di abitanti hanno 4 rappresentanti, quelli con più di 6 milioni di abitanti cinque e quelli con più di 7 milioni di abitanti sei. In un modo o in un altro, la rappresentanza nazionale degli Stati serve non solo a far sentire la voce di questi ultimi presso il governo centrale, ma anche a tenere il potere federale sotto controllo.

Il terzo principio di federalismo è quello dell’arbitrato tra Stati e governo federale. La risoluzione dei conflitti tra l’uno e l’altro è attribuita ad un’autorità centrale neutrale, posta in una posizione di indipendenza, come la Corte suprema degli Stati Uniti d’America o la Corte costituzionale tedesca.

3. I diversi tipi di regionalismo

Il regionalismo si differenzia dal federalismo per il suo aspetto genetico. Ma, poi, federalismo ed alcuni tipi di regionalismo finiscono per confluire in un unico genere.

Il regionalismo si afferma, con denominazioni diverse, in Stati unitari, quali Italia, Spagna, Francia e Regno Unito. Non può dirsi lo stesso della Germania perché questa, nonostante il forte accentramento, ha sempre avuto e conservato una struttura quasi federale.

Il regionalismo nasce, dunque, per una esigenza, propria degli Stati unitari accentrati, di decentramento in area vasta, per l’insufficienza dei livelli di base, quali comuni e province.

All’interno della famiglia degli Stati regionalizzati, si producono, però, due fratture, tra Stati con regioni dotate di potestà legislativa (come in Italia) e Stati con regioni esclusivamente amministrative (come in Francia); e tra Stati con regioni ordinarie e diffuse su tutto il territorio (così Italia, Francia e Spagna) e Stati con regioni differenziate e riconosciute solo in alcune parti del territorio (ad esempio, Scozia e Galles nel Regno Unito).

Gli Stati con regioni dotate di potestà legislative e diffuse su tutto il territorio, nonostante la diversa genesi, tendono a confluire nel modello federale.

Dunque, non solo esistono diversi tipi di regionalismo. Ma alcuni di questi non si differenziano dal federalismo.

4. *L'Italia: uno sviluppo "in itinere"*

L'Italia si trova in una fase di transizione.

Dopo quasi cento anni di discussioni, la Costituzione del 1948 scelse il modello regionale. Ma per l'attuazione si dovette aspettare il 1970 (elezione dei primi consigli regionali) e per i trasferimenti di funzioni statali il 1972, il 1977 e il 1997 (date dei tre trasferimenti).

Nel 2001 la Costituzione è stata modificata, introducendo il primo dei tre tratti caratteristici del federalismo: allo Stato è assegnata la funzione legislativa (esclusiva o concorrente con quella regionale) per un numero limitato di materie. Le altre, residue, sono assegnate alle regioni. Tuttavia, da un lato, lo Stato può sostituirsi alle regioni per tutelare l'unità giuridica e quella economica; dall'altro, le funzioni amministrative sono assegnate in via principale ai comuni e solo se occorre assicurare l'esercizio unitario, sono conferite a province, regioni e Stato.

Del nuovo disegno è stata avviata ora l'attuazione con la l. n. 131 del 2003. Questa delega il governo a stabilire sia i principi fondamentali per l'esercizio della funzione legislativa concorrente regionale, sia le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane; e stabilisce le procedure per la partecipazione regionale all'attività comunitaria e internazionale, per il conferimento delle funzioni amministrative alle regioni e per l'esercizio del potere sostitutivo statale. L'attuazione spetta allo Stato, ma con il parere o l'intesa della Conferenza Stato – regioni o di quella unificata.

Gli altri due tratti del federalismo sono delineati dal disegno di legge costituzionale del governo, di ulteriore modifica della seconda parte della Costituzione.

Questo, oltre ad attribuire la funzione legislativa esclusiva alle regioni in ulteriori materie (assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e polizia locale), istituisce un Senato federale eletto su base regionale e composto di persone elette tra chi abbia avuto o abbia cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della regione, o sia stato eletto senatore o deputato nella regione. Al Senato è assegnata principalmente la funzione di stabilire i principi per la legislazione concorrente regionale, di rinviare leggi regionali e di dare il parere per l'annullamento di leggi regionali e per lo scioglimento di consigli regionali.

Il terzo tratto è presente nella modificazione della composizione della Corte costituzionale, che risulterebbe composta per un terzo da giudici eletti dal Senato federale.

5. Intoppi e difficoltà

Avremo una Repubblica migliore se e quando sarà attuato questo disegno? Certamente no, se non si terrà conto di altre importanti variabili, che si elencano rapidamente.

In primo luogo, la permanenza di una struttura binaria, in parte statale, in parte regionale, per cui in ogni regione vi sono uffici statali e uffici regionali.

In secondo luogo, la debolezza amministrativa regionale. Le regioni recano il segno della loro origine composita e del reclutamento del personale secondo criteri diversi dal merito. Solo in pochi casi esse hanno toccato la soglia dell'efficienza.

In terzo luogo, le troppe procedure ascendenti e discendenti, che costringono sia lo Stato, sia le regioni nella "trappola della decisione congiunta".