

Quale federalismo senza Mezzogiorno?

di Tommaso Edoardo Frosini *

1. Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, votate ed approvate da una stretta maggioranza parlamentare (ed ancora soggette a voto referendario), aprono un nuovo scenario su quella che si usa chiamare la forma di Stato italiana. Si tratta della prima grande riforma costituzionale, perché innova significativamente un'intera parte della Carta costituzionale dedicata ai rapporti fra centro e periferia. Ed è – diciamo subito – consequenziale alla riforma già varata sull'elezione diretta dei presidenti di Regione e sull'autonomia statutaria delle Regioni stesse. In tal modo, si è provveduto a completare il quadro costituzionale inerente alle autonomie locali, attribuendo alle stesse il loro compito di essere... autonomie; visto e considerato, che adesso hanno una serie di prerogative e poteri non più subordinati alla volontà statale.

E' federalismo quello che si è introdotto a livello costituzionale? Il quesito rampolla da un dubbio, che è il seguente: dell'organizzazione degli Stati federali, secondo l'esperienza comparata, la riforma non ha previsto un elemento assai significativo, tale da connotare fortemente il federalismo. Si tratta della seconda Camera rappresentativa delle sole autonomie territoriali, una Camera delle Regioni per intenderci, in grado di coagulare gli interessi territoriali all'interno di un unico organo decisionale. Ma per fare ciò si sarebbe dovuto intervenire sugli articoli della Costituzione riferiti al Parlamento e si sarebbe, altresì, dovuto mettere mano da subito ai regolamenti della seconda Camera. Un'operazione non certamente semplice e giammai realizzabile nel crepuscolo di legislatura.

Allora, accontentiamoci. D'altronde non esiste un federalismo, ci sono invece diversi federalismi, specialmente se si accetta la teoria di uno dei massimi studiosi dei sistemi federali, Carl Joachim Friedrich, secondo il quale il federalismo o è dinamico o non è. In tal senso, il federalismo è un processo la cui evoluzione è dovuta alla capacità dei singoli enti locali di svilupparsi e di organizzarsi autonomamente, all'interno di una cornice costituzionale. In quest'ottica, allora, è ancora presto per qualificare il disegno costituzionale italiano come federale oppure no. Comunque vada, sarà un "federalismo italiano": così come c'è il federalismo tedesco oppure quello spagnolo, che non sono affatto la stessa cosa (emblematici, a tale proposito, sono i contributi apparsi nel vol. Quale, dei tanti federalismi?, a cura di A.Pace, Padova 1997).

C'è da dire, che la riforma costituzionale, a ben vedere, apre degli spazi nei riguardi di una prospettiva dinamica, che le Regioni dovranno saper sfruttare al meglio. Innanzitutto, il nuovo art.114 Cost. mette tutti sullo stesso piano: Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane costituiscono la Repubblica. Un impianto geo-istituzionale orizzontale, non più verticale, con al centro Roma capitale della Repubblica. E proprio su questa radicale innovazione costituzionale vorremmo svolgere alcune considerazioni critiche.

2. Il nuovo art.114 della Costituzione è identico – fatta eccezione per l'ultima frase: "La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento [di Roma capitale]" – all'art.55, che venne approvato dalla Camera dei deputati nell'esame in prima lettura del progetto di riforma costituzionale della commissione bicamerale D'Alema. Si tratta perciò di un articolo che aveva già incontrato l'approvazione parlamentare, nonostante non fossero mancate critiche in dottrina sulla formulazione e sul contenuto della nuova norma costituzionale. La parte più significativa e "rivoluzionaria" della norma è quella prevista nel primo comma, che così recita: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Una siffatta disposizione costituzionale va incontro ad una serie di osservazioni critiche, che qui vogliamo riferire. Con una premessa: da un punto di vista politico, l'equiparazione formale dello Stato con gli enti locali provoca una sicura valorizzazione di questi ultimi, sottraendoli alla tradizionale impostazione e concezione, che vuole che le periferie siano costituzionalmente subordinate al centro. Insomma: se l'obiettivo politico era quello di esaltare l'ente locale, allora lo si è raggiunto; grazie ad una norma che mette Stato ed enti locali sullo stesso piano, come se fossero la stessa cosa anche perché insieme costituiscono la Repubblica.

Da un punto di vista del diritto costituzionale, invece, si possono avanzare alcune riserve. La prima riguarda una possibile violazione di un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, espresso all'art.5, e che si riferisce alla "unità ed indivisibilità della Repubblica". Ora, stante il nuovo art.114 della Costituzione, la Repubblica non

sarebbe più unita e indivisa in quanto Stato, ma piuttosto sarebbe identificabile “anche” con lo Stato, al pari delle altre entità territoriali. La Repubblica diventa così una sorta di condominio nel quale convivono cinque entità politiche pariordinate e giustapposte non aventi più un punto di riferimento unitario. La nozione di Repubblica, che è una nozione carica di significati quasi meta-costituzionali tant'è la sua forza semantica, si verrebbe ad identificare, come già detto, con l'articolazione territoriale dei livelli di governo: tutti, certo, legittimati democraticamente, ma non sufficienti ad esaurire la più ampia nozione di Repubblica democratica espressa dall'art.1 della Costituzione. Infatti, la Repubblica è un assetto che si alimenta dal basso esprimendo il principio democratico, il quale si realizza nella molteplicità di espressioni della sovranità popolare. Certo, tra tali espressioni vanno annoverate le autonomie territoriali, ma accanto ad una pluralità di strumenti di esercizio della sovranità popolare. Pertanto, le autonomie territoriali non sembrano poter esaurire il concetto di Repubblica e il principio democratico non può riferirsi solo all'articolazione sul territorio di livelli di governo. Altra cosa sarebbe stata, invece, se il legislatore costituzionale avesse predisposto una formula di questo tipo: “L'ordinamento federale della Repubblica si articola nei Comuni, nelle Città metropolitane, nelle Province, nelle Regioni e nello Stato”. In tal caso, si sarebbe opportunamente accentuato il fenomeno distributivo, ovvero dell'articolazione territoriale della Repubblica italiana: così come dovrebbe essere; e non certo il fenomeno costitutivo della Repubblica, che affonda le radici ed esprime la sua forza costituzionale soprattutto nella parte prima della Carta fondamentale dell'ordinamento repubblicano, ovverosia nella Costituzione dei diritti e poi in tutto il suo dispiegarsi normativo a partire dall'art.1, che va letto in combinato disposto con l'art.139, il quale afferma che: “La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale”.

3. La concezione orizzontale emerge altresì, seppure in maniera non perfettamente simmetrica, nel nuovo art.117 Cost.: laddove, cioè, si fissano quelle che saranno le materie sulle quali lo Stato avrà legislazione esclusiva, lasciando, in tal modo, alla potestà legislativa regionale tutte le competenze residuali. Si potrà contestare che le materie riservate allo Stato sono molte, e che vanno ad incidere anche su tematiche che forse sarebbe stato meglio lasciare all'organizzazione regionale. Un esempio? La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; oppure la legislazione elettorale e gli organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane. Ma anche qui, accontentiamoci.

Merita poi citare il nuovo art.118 Cost., con l'introduzione del principio di sussidiarietà, che potrà divenire il nuovo concetto guida dei rapporti centro-periferia. Esso interverrà, infatti, nel momento in cui le Regioni da sole non riusciranno a realizzare i loro compiti, ed allora chiederanno “sussidio” allo Stato. Ma qui, proprio sulla possibilità delle Regioni di farcela da sole, di progredire e di valorizzarsi, di svilupparsi e di competere con le altre Regioni, qui, dicevo, si vuole muovere un'ulteriore critica alla riforma costituzionale. Si tratta della eliminazione del riferimento all'obiettivo della “valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole”, di cui al (vecchio) art.119 Cost. Perché lo si è eliminato? Non si vorrà far credere che la questione meridionale si risolve eliminandola dalla Costituzione e quindi non considerandola più un problema? Si tratta(va) di un riferimento, che era stato fortemente e coscientemente voluto dal Costituente, il quale volle così costituzionalizzare il problema della valorizzazione dell'assetto civile, economico e sociale del Mezzogiorno e delle Isole. Quasi una disposizione di “diritto sociale territoriale”, volta a promuovere e perseguire lo sviluppo economico e la coesione sociale nell'area meridionale, che non è solo la zona sud del Paese ma è anche “una maniera di essere di alcuni milioni di abitanti”. E' bene ricordare, allora, che proprio negli Stati federali, più ancora che negli Stati accentrati, l'attuazione dei valori di solidarietà e di unità nazionale è affidata all'impegno di risorse comuni a sostegno dello sviluppo delle regioni in ritardo o in crisi. Basterà la sola sussidiarietà a non far precipitare il Mezzogiorno ancora più a sud?