

LA COSTITUZIONE FEDERALE DELL'UNIONE ITALIANA

GIANFRANCO MIGLIO(*)

LA FORMA DELLA REPUBBLICA (IL FEDERALISMO)

Siamo ormai in tanti ad essere convinti che molti dei problemi da cui siamo angustiati non esisterebbero se, fin dall'inizio, l'Italia avesse avuto un ordinamento «federale». E ciò non solo perché sostanziali differenze climatiche, geografiche, etniche, storico-istituzionali e culturali separano le diverse popolazioni della penisola, ma anche perché ad una inefficace (e puramente nominale) unificazione statale si è intrecciata l'impossibilità ormai, per ogni *grande* Stato nazionale, di gestire al meglio, da un centro onnipotente, le crescenti e mutevoli esigenze di vasti aggregati etnico-culturali.

Lo avevano capito anche i costituenti, i quali però non ebbero il coraggio di adottare un modello schiettamente federale e ripiegarono su di una equivoca mezza-misura: un ordinamento basato sull'«autonomia» di venti regioni: troppo piccole per esercitare una funzione di governo, e troppo grandi per essere organi amministrativi.

Così che questi enti hanno finito per diventare la «sala d'aspetto» dei futuri parlamentari, e quindi lo «sgabello» del potere centrale.

Nel corso di quarant'anni, poi, il «caso italiano» si è aggravato, perché la dissennata politica della spesa pubblica clientelare (che ho descritto prima) ha preso la forma di un gigantesco trasferimento di risorse finanziarie dalle regioni settentrionali a quelle del Meridione, dando luogo all'emergere di *due Italie*: una del Nord, tendenzialmente «europea», e una del Sud, tendenzialmente «mediterranea». Se il prelievo fiscale fosse stato utilizzato prima di tutto per creare e gestire, almeno

(*) G. Miglio, *Come cambiare. Le mie riforme*, cap. III, Milano, Mondadori, marzo 1992, p. 31-40.

nel Settentrione industriale e produttivo, servizi e infrastrutture efficienti e moderni, l'accresciuta ricchezza di queste regioni avrebbe consentito anche il mantenimento del resto del paese. Ma, come l'esperienza quotidiana insegna, dovunque arriva la pubblica amministrazione alla corruzione si spósa la plateale inefficienza.

Matura così la convinzione che se l'Italia dovesse essere sempre governata dalla capitale — dove si è ormai «incrostata» una burocrazia in gran parte elefantiaica, inquinata ed abulica — anche migliorando l'assetto formale delle funzioni pubbliche e dei meccanismi costituzionali, non si arriverebbe ad avere risultati accettabili. Da qui l'idea che, in un modo o nell'altro, ci si debba avviare ad una strutturazione del nostro paese in senso federale, approfittando del fatto che questo modello tende ad essere adottato in tutto il mondo civile, e che ad una tale meta tendono anche i tentativi in corso per dare un minimo di aggregazione politica alla Comunità europea.

Nella primavera dello scorso anno la commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati — con una iniziativa tanto audace quanto inattesa — ha proposto e approvato un piano di riforma delle parti della Costituzione dedicate alle Regioni, in cui si decide di rovesciare l'assetto esistente. Anziché elencare le ristrette competenze delle Regioni, riservando tutto il resto allo Stato, si stabilisce la competenza universale delle Regioni e si indicano, tassativamente, quelle poche che rimangono all'autorità centrale. L'ordinamento risultante è ai limiti di una Costituzione federale: perché si è calcolato che circa il 70 per cento delle risorse finanziarie pubbliche dovrebbe passare alle Regioni.

Non è un mistero che questo progetto di riforma — «congelato» dallo scioglimento del parlamento — è stato approvato da tutti i partiti (tolti i neo-fascisti): ma che alcune componenti della maggioranza (più conservatrici) si preparavano ad affossarlo con la discussione in aula. Le nuove Camere dovranno riprendere la discussione di questa riforma, ed è sperabile che la presenza di forze più innovatrici consenta di farla avanzare. Anche perché numerosi Consigli regionali la sostengono, ed hanno chiesto di abolire, con referendum, i ministeri nazionali in via di diventare superflui.

Il punto di forza del progetto «quasi-federale» si trova però *al di fuori* del progetto stesso. Infatti è facile prevedere che la maggior parte delle Regioni avrà molta difficoltà a gestire l'universo delle nuove competenze, perché le loro forze e le loro dimensioni sono modeste. Saranno quindi spinte ad aggregarsi fra loro per costituire strutture consorziali permanenti: nasceranno così, *spontaneamente*, e per la naturale forza delle cose, quelle «Macro-regioni» che sole potranno presentarsi come

«soggetti» (Stati) di una vera struttura federativa: il disegno quasi-federale diventerà cioè federale a tutti gli effetti. È prematuro prevedere il numero dei nuovi «soggetti»: potranno essere due, o tre (più le isole, che godono già di uno statuto fortemente autonomistico).

Ma ciò che conta è che è *già disponibile* la procedura costituzionale mediante la quale si potrà passare dalle Regioni alle «Macro-regioni». I costituenti infatti prevedero l'ipotesi di «fusione di Regioni esistenti», e, con l'art. 132 della Carta, predisposero la via per la quale ciò sarebbe potuto avvenire. A mettere in moto il meccanismo basterà prima la volontà di un terzo delle popolazioni interessate, espressa attraverso i rispettivi Consigli comunali, e poi il consenso della maggioranza delle medesime, manifestato con referendum. Un percorso piano e pacifico, dunque, verso la creazione di quelle «grandi Regioni», sulle quali soltanto si può basare una «Italia federale», o meglio la nuova *Unione italiana*.

Certo, sullo sfondo c'è il principio, sancito ad Helsinki, dell'autodeterminazione dei popoli. Però è chiaro che quando i «federalisti» del Nord («leghisti») danno appuntamento alle prossime elezioni amministrative (1995) come momento ultimo e decisivo in cui avviare la creazione almeno della «Macro-regione» padana (le altre seguiranno per contraccollo), sanno quello che fanno.

In capo a questi nuovi centri di governo, sarà possibile costruire apparati amministrativi interamente originali, di tipo imprenditoriale, lontani dai modelli burocratici tradizionali, e quindi vaccinati contro la corruzione clientelare. Chi guarda con scetticismo anche a queste prospettive, in realtà dispera di vedere gli italiani tornare pacificamente ad essere un popolo rispettabile. Perché c'è anche l'ipotesi di un transito traumatico e non-morbido al federalismo: se il prossimo parlamento non sarà capace di affrontare le riforme di cui sto discutendo, il conseguente, crescente dissesto economico-finanziario costringerà le regioni padane più danneggiate a cercare di salvarsi, facendo appello (come ho già scritto) al diritto naturale di convocare una «costituente *confederale*»: cioè di autoriformarsi e di impostare il loro legame, con il resto del paese, come manifestazione di scelta sovrana.

Tanto l'ipotesi di una Costituzione *federale*, come quella più «forte» di un ordinamento *confederale*, naturalmente non sono destinate ad incidere sui rapporti fra i cittadini «privati». Le relazioni economiche e d'ogni altro genere saranno libere: non verranno assoggettate a limiti diversi dal rispetto delle leggi vigenti, non incontreranno «confini» di qualsiasi genere, si svolgeranno sullo stesso piano su cui ormai si instaura la libera circolazione europea di persone, merci e capitali.

Cambierà invece (ed è ovvio) l'equilibrio delle istituzioni pubbliche. In linea generale le riforme che si impongono al nostro sistema politico (e che illustrerò fra poco) si combinano abbastanza bene anche con la prospettiva di una Italia federale. In questo caso, tuttavia, saranno da prevedere le seguenti mutazioni.

Innanzitutto chiamo «federazione» una *pluralità di comunità politico-amministrative molto indipendenti, ma stabilmente collegate fra di loro*.

La struttura interna di ogni organizzazione federale prevede una pluralità di governi particolari (uno per ogni comunità) e un governo dell'Unione.

Le competenze del governo dell'Unione verranno logicamente ridotte e concentrate; riguarderanno tutta la difesa esterna, e, in parte, quella interna (polizia federale); la politica estera generale (perché una certa autonomia in questo campo dovrà spettare ai singoli membri della federazione); la giustizia (tolti i «giudici di pace»); la finanza generale (quella particolare — risorse da prelevare e spese da fare — sarà invece appannaggio delle «Macro-regioni»). In tutti gli altri campi il governo federale dovrebbe avere solo compiti di coordinamento e di proposta normativa: in luogo dei ministeri i «dipartimenti legislativi».

I governi di ciascuna «Macro-regione», ed il governo dell'Unione, dovrebbero avere lo stesso ordinamento: il loro capo, cioè, dovrebbe essere eletto direttamente dal popolo.

Una variante potrebbe essere questa: che il capo del governo dell'Unione sia eletto dai capi dei governi delle «Macro-regioni»; o sia, a turno, uno di loro. Questa struttura sarebbe più conveniente se l'Unione, anziché essere una «federazione», prendesse la forma di «confederazione»: cioè fosse una associazione di diritto internazionale, tra comunità «sovrane».

Tornando all'ipotesi di una struttura federale, ciò che conta è che ogni capo di governo dovrebbe poter scegliere e dimettere liberamente i suoi ministri. Il capo del governo dell'Unione, oltre che dal suo Consiglio dei ministri, sarebbe assistito (e controllato) dal «Direttorio dei governi», cioè dal ristretto sinedrio dei capi dei governi «macro-regionali».

Entro ogni «Macro-regione» le Regioni dovrebbero conservare ed anzi consolidare le loro autonomie.

Accanto ad ogni governo «macro-regionale» dovrebbe esistere un collegio rappresentativo eletto dal popolo: la *Dieta*, legittimata a togliere eventualmente la «fiducia» al rispettivo capo del governo (non a darla, perché è il popolo che la attribuisce direttamente) secondo la procedura

del «governo di legislatura». Capo del governo e Dieta verrebbero eletti separatamente ma contemporaneamente dal popolo. La Dieta sarebbe l'organo legislativo della «Macro-regione».

In tutte le «federazioni», abitualmente, si prevede l'esistenza, a livello di Unione, di *due collegi rappresentativi*: una «Camera degli Stati» (per noi qui: delle «Macro-regioni») e una «Camera dei popoli». La prima destinata a dar voce agli interessi particolari delle singole comunità; la seconda ad esprimere e gestire invece gli interessi che uniscono i cittadini delle comunità.

Questa struttura «bicamerale» è generalmente il prodotto della evoluzione storica che ha fatto nascere la «federazione»: col passare del tempo le due assemblee (fatta eccezione per la Confederazione Elvetica) tendono a diventare le Camere eguali di una organizzazione unitaria (qualcosa del genere è successo anche per il nostro Senato).

Per garantire la stabilità della struttura federale, e semplificare le cose, bisogna prevedere che le Diete «macro-regionali», riunite periodicamente, costituiscano l'*Assemblea legislativa dell'Unione*, competente a controllare il governo dell'Unione (e quindi, eventualmente, a «sfiduciare» il Primo Ministro) e a dettare le leggi necessarie per la gestione dell'Unione stessa.

Questa Assemblea (in quanto somma temporanea delle Diete) dovrebbe poter lavorare con un sistema di Commissioni legislative, le quali si riuniscono ed operano anche quando l'Assemblea non è convocata.

Una variante potrebbe consistere in ciò: che si crei una molto ristretta *Camera dei diritti*, eletta da tutti gli italiani a livello di «federazione», competente esclusivamente per la legislazione in materia di diritti civili, etico-sociali, economici e politici, dei cittadini.

Data la loro integrazione in «Assemblea dell'Unione», le Diete «macro-regionali» dovrebbero essere composte da un egual numero di membri.

La Costituzione, nello stabilire quali competenze spettano alle «Macro-regioni», e quali rimangono invece all'Unione, dovrebbe indicare le materie generalissime per le quali siano necessarie decisioni *unanimiti* di tutte le «Macro-regioni».