

IL PENSIERO FEDERALISTA

BOLLETTINO DELL'ISTITUTO SICILIANO DI STUDI EUROPEI E FEDERALISTI
"MARIO ALBERTINI"

Italia 1861-2011

Istituzioni e società in Italia dalla Resistenza al progetto d'unità europea*

Rodolfo Gargano

1. Premessa. Il federalismo nella Resistenza e il problema dell'unità europea

Il convincimento che la vera alternativa al fascismo fosse la costruzione della federazione europea, e la sua distruzione la necessaria premessa, si sparse abbastanza rapidamente negli ambienti antifascisti, e particolarmente in Filippo Turati¹, e nel gruppo di "Giustizia e Libertà"², anche se fu soprattutto Carlo Rosselli che arrivò a coniugare il federalismo con l'aspirazione all'unità europea, secondo una scelta che sarebbe stata alla base dell'elaborazione teorico-pratica del federalismo europeo di Altiero Spinelli al confino di Ventotene.

In realtà, anche nella Resistenza non furono in molti né coloro che compresero la necessità di collegare il problema della rinascita della democrazia in Italia con quello del riassetto politico dell'Europa, né coloro che intuirono che la questione del decentramento delle istituzioni dello Stato o del federalismo infranazionale andava necessariamente ripensata alla stregua più in generale del rapporto fra gli Stati e nell'ambito internazionale. Turati, e con lui parecchi dei socialisti attorno a "Critica sociale", vanno compresi certamente tra i primi, ma non si può tralasciare fra i socialisti Andrea Caffi, che pure elaborò posizioni estremamente coraggiose ed originali sul tema dello stato nazionale³, e da Zurigo, Ignazio Silone, che a quel tempo (1942) era stato incaricato di dirigere il

**Trattasi di un ultimo intervento del presidente dell'Istituto ai precedenti contributi sul federalismo in Italia dopo l'unità, di cui ai precedenti numeri di questo Bollettino, e con il quale si conclude la nostra rivisitazione del 150° anniversario della nascita dello Stato italiano.*

¹ "Da secoli l'idea degli Stati Uniti d'Europa è l'aspirazione suprema di tutte le democrazie. (...) Io non vedo che un ostacolo solo alla Federazione Europea, al quale mi sembra che le diverse democrazie europee non danno, per incomprendimento, tutta l'importanza che esso ha nella realtà. Alludo al fascismo. (...) Riassumendo, *il problema degli Stati Uniti d'Europa si confonde col problema della sconfitta e della distruzione del fascismo.*"

(Filippo Turati, *Gli Stati Uniti d'Europa e il fascismo*, 1929, rip. in *L'Italia e l'unità europea*, a cura di Sergio Pistone, Torino, Loescher, 1982, pp. 61-65). E Carlo Rosselli: "Fare l'Europa. Ecco il programma. All'infuori di ciò non esiste possibilità di vera pace e disarmo...La sinistra europea dovrebbe impadronirsi di questo tema sinora abbandonato ai diplomatici e ai "Koudenhove Kalergi". Popolarizzarlo tra le masse. Prospettare loro sin d'ora la convocazione di una *assemblea europea*, composta di delegati *eletti dai popoli*, che in assoluta parità di diritti e di doveri elabori la prima costituzione federale europea, nomini il primo governo europeo, fissi i principi fondamentali della convivenza europea, svalorizzi frontiere e dogane, organizzi una forza al servizio del nuovo diritto europeo, e dia vita agli Stati Uniti d'Europa." (C. Rosselli, *Europeismo o fascismo*, 1935, *ibidem*, p. 67).

² Sui rapporti tra "Giustizia e Libertà", e più in generale della Resistenza italiana, con federalismo ed europeismo, vedi in particolare Dino Cofrancesco, *Il contributo della resistenza italiana al dibattito teorico sull'unificazione europea*, in *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, a cura di S. Pistone, *op. cit.*, p. 123 ss., e Piero Graglia, *Unità europea e federalismo. Da "Giustizia e Libertà" ad Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 1996.

³ "Finché vi sono Stati, il sacro egoismo è la legge suprema, massima intelligenza, e - grazie al cielo - oggi non si può più illudersi di fare agire questi *egoismi* nel senso di un "interesse generale"; sono chimere da abbandonare ai non innocenti trastulli della storiografia liberale. Quello che porta l'Europa alla guerra non è il fascismo, ma l'assetto dell'Europa, divisa in Stati sovrani (...). Ciò significa che gli attributi della "sovranità" non dovranno essere più esclusivo monopolio dello Stato nazionale. Al di sopra di esso si dovrà erigere un'organizzazione sovranazionale - per es. l'assemblea e gli organi esecutivi della federazione europea - e questa istituzione dovrà disporre di forze adeguate per esercitare sanzioni immediate e non di pura forma contro uno Stato che mettesse in pericolo la pace o introducesse un regime incompatibile con la libertà e l'uguaglianza di tutti gli uomini." Così scriveva Caffi, che però da tali pertinenti

Centro Estero del Partito Socialista Italiano. E certo una speciale menzione non può tralasciarsi nei confronti di Silvio Trentin, sostenitore di una linea “proudhoniana” di società federativa dal basso, sino ad una repubblica federale italiana a sua volta membro di una Repubblica europea¹, ovvero di Emilio Lussu, che seppur non concordando con le posizioni di Carlo Rosselli sul tema dell’unità europea, fu reciso nel differenziare il federalismo dal decentramento², rivendicando l’esigenza di un “federalismo autonomistico” a livello di Regioni italiane. Tuttavia è proprio con Rosselli che il federalismo si appresta a confrontarsi criticamente con la problematica dello Stato nazionale, rifiutando da un lato il troppo facile apparentamento con le istanze dell’autonomismo e sottolineando dall’altro la priorità concettuale e strategica dell’unificazione europea. Scriveva infatti Rosselli in un appunto databile al 1935 (tra parentesi la ricostruzione più probabile delle parti mancanti):

1) Auton[omie] e feder[alismo]. Errore di porre il probl[ema] in senso prevalen[te]ment[em]e] territ[oriale]. Il supporre che il processo unit[ario] accentr[atore] sia artific[iale] è un errore. Esso risponde a neces[sità] profond[amente] ineliminab[ili]. Ciò che era il Comune o il Princip[ato] nel M.Evo è lo St.nazion. moderno. Solo che in questa dislocazione positiva ed essenz[iale] forme di auton[omia], di vita alla base sono and[ate] sacrif[icate] che bis[ogna] cerc[are] di rafforz[are].

Il secondo errore di insis[tere] tanto sull’arg[omento] territ[oriale] sino a parl[are] di repub[blica] feder[ale] ital[iana], non sta solo nelle magg[iori] ostilità, ma nel rend[ere] anc[ora] più diff[icile] il probl[ema] fed[erale] europ[eo]. Oggi non si tratta di ridurre la patria alla regione, ma all’Europa; ed è solo togli[endo] al conc[etto] di patria il V[alore] territ[oriale]; che le form[azioni] territ[oriali] intern[azionali] possono riprend[ere] tutto il loro vigore³.

Pur con la particolare visione di uno Stato strettamente organico ad una società federativa di consigli ed autonomie non solo territoriali - in questo pienamente in sintonia in particolare con Mario Ginzburg⁴, che collaborava attivamente a Giustizia e Libertà - Carlo Rosselli si distacca dunque nettamente da un federalismo infranazionale, che considera espressamente un errore, di fronte alla superiore esigenza di realizzare l’unificazione europea in forma federale. Per Rosselli il movimento della Resistenza doveva sì mirare alla dissoluzione dello Stato nazionale centralista a sovranità assoluta, ma attraverso l’unità del Continente e l’abbandono delle vecchie concezioni politiche che facevano di questo Stato (non ultimo anche per Benedetto Croce) il momento più alto della storia politica dell’Europa. Il nuovo Stato federativo si pone in antitesi allo Stato fascista, accentratore e bellicista, e senza negare il valore del “Risorgimento popolare” descritto positivamente in termini neo-mazziniani, sarà per definizione fattore di pace a livello internazionale e, al suo interno, rispettoso delle multiforme autonomie della società civile.

notazioni non riuscì a trarre le dovute conclusioni, collegando concettualmente al federalismo la condanna della sovranità assoluta dello stato nazionale (Andrea Caffi, *Scritti politici*, a cura di G. Bianco, Firenze, 1970, rip. in D. Cofrancesco, *op. cit.*, pp. 130-131). Secondo Piero Graglia, peraltro, di Andrea Caffi va sottolineata l’audacia intellettuale che lo portò ad affermare l’esigenza del superamento della sovranità degli Stati europei, sulla scia del federalismo anglosassone degli anni Trenta (P. Graglia, *Unità europea...*, cit., p. 72).

¹ Su Trentin vedi anche Norberto Bobbio, il quale, pur definendolo “federalista indipendente”, sottolinea che metteva “l’accento più sulla distruzione interna dello Stato unitario nazionale che non sulla edificazione di uno Stato federale sovranazionale (N. Bobbio, *Il federalismo...*, cit., p. 235). In particolare si deve a Trentin, ad avviso di Ciuffoletti, l’aver “indicato nell’accentramento burocratico una grave deficienza di democrazia dello Stato unitario, causa della sua fragilità davanti al fascismo” (Z. Ciuffoletti, *op. cit.*, p. 143).

² “...la differenza essenziale fra decentramento e federalismo consiste nel fatto che, per il primo la sovranità è unica ed è posta negli organi centrali dello Stato ed è delegata quando è esercitata alla periferia; per l’altro, è invece divisa tra Stato federale e Stati particolari ed ognuno la esercita di pieno suo diritto”: così Lussu, in un suo famoso articolo sui Quaderni di Giustizia e Libertà, scritto sotto lo pseudonimo di “Tirreno” (Tirreno, *Federalismo*, n° 6 dei Quaderni di GL, rip. in Gianfranco Contu, *Il federalismo in Sardegna*, Cagliari, Altair, 1982, p. 79). C’è da aggiungere sul federalismo di Lussu che esso resta comunque ancorato, secondo Graglia, ad una visione meramente nazionale ed “amministrativa”, tralasciando ogni necessario riferimento al quadro internazionale (P. Graglia, *Unità europea...*, cit., pp. 39-41).

³ P. Graglia, *ibidem*, pp. 41-42.

⁴ Mario Ginzburg aveva molto a cuore il problema del federalismo infranazionale, tuttavia, a differenza di Lussu e in piena sintonia con Salvemini, era dell’idea che dovessero essere i Comuni e non le Regioni i soggetti principali di tale federalismo; Ginzburg comunque aderì ad ogni effetto al Movimento Federalista Europeo, alla cui fondazione in casa Rollier partecipò il 23 agosto 1943 a Milano.

Ma c'è da rilevare, anche tralasciando l'impostazione scopertamente ideologica di tale ultima considerazione, che Rosselli non approfondisce la questione teorica della natura dello Stato nazionale e del significato storico e politico del consolidamento del principio della sovranità assoluta dello Stato, causa principale in Europa della nascita dei fascismi e più in generale del permanere di una situazione di anarchia internazionale e di cultura della guerra; rigorosamente europeista, e specificatamente a favore della creazione degli Stati Uniti d'Europa secondo una formula senza dubbio federalista, non chiarisce tuttavia le problematiche connesse all'ipotizzata creazione di uno Stato organico fondato su una società federativa, le cui autonomie territoriali considera anzi un errore, e da cui diffida per la considerazione, peraltro giustificata, di poter pregiudicare la creazione della federazione europea¹.

In sostanza, come acutamente ribadisce al riguardo Dino Cofrancesco, “il fatto è che Rosselli seguitava a pensare allo Stato nazionale come al quadro naturale di ogni agire politico”, nonostante che gli si debba riconoscere il merito di aver teorizzato la dimensione internazionale della lotta attiva al nazi-fascismo e di aver denunciato senza mezzi termini la crisi profonda degli Stati nazionali². Occorreva un ulteriore salto di qualità, e giungere insieme al moto per l'unità europea e al federalismo: e questo è quello che si accinse a fare a Ventotene Altiero Spinelli, col suo *Manifesto* e la fondazione a Milano del Movimento Federalista Europeo.

2. Altiero Spinelli e il federalismo europeo

Altiero Spinelli “scopre” il federalismo nella prima metà del 1939, leggendo le *Lettere politiche* di “Junius” (Luigi Einaudi), mentre si trova al confino di Ponza, dove era stato inviato dal regime fascista dopo avere parzialmente scontato una pena a sedici anni di reclusione³. Nel volume erano riportati gli articoli del Corriere della Sera scritti nel 1918 da Einaudi sulla Società delle Nazioni, che Einaudi giudicava negativamente in base alle note osservazioni di Hamilton sulle confederazioni, proponendo al contempo un vincolo federale per i popoli che uscivano dalla tragedia del primo conflitto mondiale. Scrive Spinelli:

(...) veramente *habent sua fata libelli*. Queste pagine erano cadute nell'indifferenza generale quando erano state scritte...Una ventina di anni più tardi giungevano quasi casualmente sotto gli occhi di due che vivevano da dieci e più anni segregati dal mondo e che ora stavano seguendo con ansioso interesse la tragedia che aveva avuto inizio in Europa. Ed ecco, quelle pagine non erano state scritte invano, poiché cominciarono a fruttificare nelle nostre menti.

Sollecitato da Rossi,... Einaudi gli mandò due o tre libretti della letteratura federalista inglese fiorita sul finire degli anni '30 per impulso di Lord Lothian. Salvo il libretto di Lionel Robbins, *The economic causes of war*, che poi tradussi e fu pubblicato dalla casa editrice Einaudi, non ricordo né i titoli né gli autori degli altri. Ma la loro analisi del pervertimento politico ed economico cui porta il nazionalismo, e la loro presentazione ragionata dell'alternativa federale, mi sono rimaste fino ad oggi nella memoria come una rivelazione. Poiché andavo cercando chiarezza e precisione di pensiero, *la mia attenzione non fu attratta dal fumoso e contorto federalismo ideologico di tipo proudhoniano o mazziniano, ma dal pensiero pulito e preciso di questi federalisti inglesi, nei cui scritti trovai un metodo assai buono per analizzare la situazione nella quale l'Europa stava precipitando, e per elaborare prospettive alternative*⁴.

Trasferito a Ventotene nel luglio del 1939, nel giugno del 1941 Spinelli scrive in collaborazione con Eugenio Colorni ed Ernesto Rossi il *Manifesto di Ventotene*, come fu poi chiamato il principale *pamphlet* del federalismo europeo.⁵ Il *Manifesto* rifugge da ogni retorica, non vuole neanche

¹ P. Graglia, *Unità europea...*, cit., pp. 52 ss.

² D. Cofrancesco, *op. cit.*, pp. 134 ss.

³ Edmondo Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia.*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 16

⁴ Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio. Io, Ulisse*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 307, cui ha fatto seguito postumo, come seconda parte, *La goccia e la roccia*, a cura di Edmondo Paolini (Bologna, 1987).

⁵ Il titolo effettivo era *Problemi della Federazione europea. Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, per come pubblicato nell'edizione originaria del 1944, a firma A. S. (Altiero Spinelli) e E. R. (Ernesto Rossi), con la prefazione anonima di Eugenio Colorni, Edizioni del Movimento italiano per la Federazione europea, reprint a cura del Centro stampa del MFE, Bologna, 1972. Il *Manifesto* è stato ripubblicato da Il Mulino, Bologna, col titolo *Il progetto europeo* (1985) e *Il Manifesto di Ventotene* (1991). Dell'altro autore del *Manifesto* si segnala inoltre la recente biografia curata da Giuseppe Fiori (*Una storia italiana. Vita di Ernesto Rossi*, Torino, Einaudi, 1997), particolarmente le pagine

indicare l'unità europea come la panacea di tutti i mali dell'uomo, né l'eliminazione della guerra che ne discenderà come ineluttabile; il federalismo diviene solo il disegno ragionevole, idoneo ai popoli europei, per superare i "sacri" egoismi degli Stati nazionali. Illuminismo e radicalismo ne sono gli aspetti immediatamente percettibili: il federalismo di Spinelli infatti ha l'ambizione di porsi dinnanzi alla questione cruciale dell'anarchia internazionale degli Stati in termini freddi e scientifici, facendo leva non sugli elementi sentimentali, pur esistenti, sottesi ad una cultura europea sostanzialmente "unitaria", ma sul rigore giacobino della necessità della lotta contro lo Stato nazionale, peraltro con drammatica e piena consapevolezza della difficoltà e dell'asprezza dell'impresa. Non quindi un federalismo mollemente adagiato sul vecchio autonomismo caro anche a spiriti nobili dell'Italia ottocentesca, ma un disegno alto e sostanzialmente rivoluzionario, che andava ben oltre le consuete divisioni tra destra e sinistra degli schieramenti politici tradizionali. Scrive Spinelli:

La linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade (...) ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale - e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo, e risorgere le vecchie assurdità - e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale.¹

D'altra parte, se l'insegnamento dei teorici della "ragion di stato", da Meinecke a Ranke, è da Spinelli ribaltato da sinistra,² nel senso di un progetto che mira proprio ad opporsi alle politiche reazionarie e militariste per fondare in maniera irreversibile una pace positiva,³ la federazione europea come superamento e negazione dello Stato nazionale perde ogni carattere di astrattezza o genericità dei vecchi fautori dell'internazionalismo e recupera, insieme con l'umanesimo liberale, le ragioni più forti che erano state alla base del materialismo storico. In questa disamina però Spinelli non separa mai il pensiero dall'azione, e da autentico "Machiavelli" del federalismo europeo, adatta di volta in volta le rigorose intuizioni della sua rivoluzione copernicana alle mutevoli esigenze dell'agire politico.⁴ Così ora preme sugli aspetti radicali e giacobini della lotta contro lo Stato nazionale, ora interviene incisivamente sui nodi diplomatici dei rapporti fra gli Stati europei, avendo di mira in sostanza solo l'obiettivo dell'unificazione europea. Ben a ragione può dunque ascriversi soprattutto a lui lo straordinario ed inarrestabile avanzamento del processo di integrazione fra Stati e

sul confino di Ventotene (p. 183 ss.).

¹ A. Spinelli, *Il Manifesto...*, cit., p. 50. Per un esame della successiva attività politica di Spinelli, vedi dello stesso autore *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di Sergio Pistone, Bologna, 1989, e *Discorsi al Parlamento europeo*, a cura di Pier Virgilio Dastoli, Bologna, 1987, sempre per i tipi de Il Mulino.

² Secondo Dino Cofrancesco (*op. cit.*, p. 151) con Spinelli "le ragioni...che rendevano necessaria l'unità europea...sono recuperate, per la prima volta, all'interno di una cultura che è di sinistra". Per un'analisi delle problematiche connesse alla reinterpretazione del concetto di ragion di stato nel senso spinelliano vedi Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di stato*, Franco Angeli Editore, Milano 1973.

³ Secondo Ciuffoletti, tuttavia, (*op. cit.*, p. 157), il federalismo europeo di Spinelli "non era, però, propriamente una dottrina pacifista (...) in quanto la pace non veniva considerata il fine ultimo, ma il presupposto per la realizzazione di altri fini considerati preminenti". Analogamente N. Bobbio, *op. cit.*, p. 231. Resta da precisare ancora che il federalismo europeo, pur tenendo conto di quel particolare *mix* di realismo e idealismo che lo contraddistingue, si colloca tuttavia in buona sostanza, nella scia della tradizione di pensiero che da Hobbes va a Kant e a Saint-Simon, sullo stesso versante dell'internazionalismo e del cosmopolitismo, in opposizione all'imperialismo e al nazionalismo. Sull'argomento vedi ancora Norberto Bobbio, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Il Mulino, Bologna, 1979 e Emery Reves, *Anatomia della pace*, Il Mulino, Bologna, 1990, con introduzione di John Pinder.

⁴ Il riferimento allo scrittore fiorentino non è per la verità casuale, perchè fu lo stesso Spinelli ad intitolare un suo scritto del 1943 sui rapporti tra politica e potere "Saggio di storia della politica ovvero *Machiavelli* nel secolo XX" (il corsivo è mio). Il saggio è riportato nel volume di scritti, curato da Piero Graglia, *Machiavelli nel secolo XX. Scritti del confino e della clandestinità 1941-1944*, Il Mulino, Bologna, 1993, con presentazione di Gaetano Arfè (p. 167). Vedi anche, a cura dello stesso studioso, Altiero Spinelli, *La rivoluzione federalista. Scritti 1944-1947*, Il Mulino, Bologna, 1996.

popoli d'Europa che dalla fondazione nell'agosto del 1943 a Milano del Movimento Federalista Europeo agli ultimi sviluppi dei Trattati di Maastricht (7 febbraio 1991) e di Amsterdam (2 ottobre 1997) ha ormai raggiunto traguardi prima impensabili.

Se il *Manifesto* per la prima volta individua nel dogma della sovranità assoluta dello Stato la causa principale della divisione dell'Europa e dell'origine delle guerre,¹ con ciò stesso individuando dall'alto la soluzione del problema dell'accentramento del potere dello Stato nazionale, resta tuttavia una qual certa diffidenza nei confronti di un federalismo infranazionale inteso a costruire quegli "Stati uniti d'Italia" di cui pure aveva auspicato fortemente l'avvento anzitutto Carlo Cattaneo. Che Spinelli avesse al riguardo parecchie riserve si deduce anzitutto dal fatto che nel *Manifesto* non v'è traccia della questione del federalismo infranazionale, ma anche da diversi altri fatti emerge senza alcun dubbio tale posizione, che veniva in sostanza considerata come un qualcosa di minore o di vecchio di fronte all'audacia rivoluzionaria del federalismo europeo.²

In realtà, per Spinelli la creazione della Federazione europea non era tanto, o soltanto, una maniera, sia pure la più efficace, per abbattere l'onnipotenza dello Stato nazionale e realizzare migliori condizioni di libertà e di giustizia sociale per i suoi cittadini, ma era piuttosto la condizione necessaria per eliminare il principio stesso della sovranità assoluta dello Stato, realizzando concretamente nel mondo l'abolizione della guerra e un nuovo modo di far politica. In questo senso va inteso il rilievo preponderante che riveste nel progetto europeo di Spinelli l'analisi del concetto di nazione e di nazionalismo³, in opposizione al concetto di stato federale e federalismo, nonché il primato delle problematiche di politica "estera" rispetto a quelle consuete di politica "interna", da cui si ricava il valore strategico che assume la lotta per l'unificazione europea rispetto alla realizzazione stessa del federalismo e alla costruzione di una autentica società federale.

3. La nascita dello "Stato regionale" e il nuovo ruolo delle Regioni storiche

Tutti questi fervori, tutti questi straordinari propositi di un pugno di uomini che avevano intuito l'estrema importanza di pervenire in una qualche maniera al superamento dello stato nazionale di stampo napoleonico, burocratico ed accentrato, filtrarono certamente negli ambienti dell'Assemblea Costituente che si riunì per la prima volta il 25 giugno 1946, per elaborare la legge fondamentale della nuova Italia uscita dalla tremenda esperienza dello stato totalitario e della seconda guerra mondiale. Un disegno "regionalista" fu così finalmente attuato nella Carta costituzionale, inserito in un'ampia visione di rinate autonomie locali, dai comuni alle province e alle regioni storiche. Purtuttavia, ad eccezione di singole eminenti personalità, le forze politiche che si accingevano a costruire la Repubblica italiana o non furono pienamente consapevoli della scelta effettuata o l'accettarono loro malgrado, con molte riserve e condizioni. Influiro sulla tiepidezza dei partiti non soltanto le perplessità già avanzate in dottrina nei confronti dei sistemi federali, considerati a

¹ "(...) l'idea centrale che la contraddizione essenziale, responsabile delle crisi, delle guerre, delle miserie e degli sfruttamenti che travagliano la nostra società, è l'esistenza di stati sovrani, geograficamente, economicamente, militarmente individuati, consideranti gli altri stati come concorrenti e potenziali nemici, viventi gli uni rispetto agli altri in una situazione di perpetuo *bellum omnium contra omnes*": così Eugenio Colomi nella prefazione al *Manifesto* (A. S., E. R., *Problemi della Federazione Europea...*, reprint dall'originale, p. 3).

² Sull'argomento v'è coincidenza tra i vari studiosi. Tra tutti vedi N. Bobbio, *Il federalismo...*, cit., pp. 225-226, dove si cita anche il fatto che Umberto Campagnolo, che sarebbe stato segretario nazionale del MFE, ebbe addirittura a condannare il federalismo delle autonomie locali come un falso federalismo che andava a ritroso della storia. C'è da dire peraltro che il filone di pensiero che si richiamava al federalismo interno e al regionalismo, ebbe un autorevole rappresentante in Piero Calamandrei, del gruppo fiorentino dell'Associazione Federalisti Europei poi confluita nel MFE, che si richiamava all'ispirazione mazziniana o proudhoniana del federalismo definito a volte "utopico" e a volte "integrale". Vedi anche P. Graglia, *Unità europea...*, cit., pp. 250-252 e dello stesso autore, *Machiavelli nel secolo XX...*, cit., p. 54. Un'ultima, anche se indiretta conferma, è quella che risulta da un carteggio Spinelli-Einaudi del 10 novembre 1944, riportati da Luigi V. Majocchi ne "I Temi" di sett. 1997 (*L'importanza delle autonomie locali nel pensiero di Spinelli ed Einaudi*, Cagliari, p. 63 ss.).

³ Sull'argomento vedi Altiero Spinelli, *La crisi degli stati nazionali*, a cura di Lucio Levi, Bologna, Il Mulino, 1991, nonché, dello stesso autore, *L'Europa tra Ovest e Est*, a cura di Cesare Merlini, Bologna, Il Mulino, 1990.

torto o a ragione una forma debole od imperfetta rispetto allo stato unitario, ma probabilmente anche altre osservazioni di carattere più generale sui rischi di un modello istituzionale decentrato, che talora può in effetti dar luogo a fenomeni di inefficacia, lentezza e conservatorismo nell'attività legislativa ed amministrativa dello Stato¹. Occorreva dunque pervenire *consapevolmente* ad una scelta pregiudiziale in materia di accentramento o decentramento del potere in una società democratica, essendo del tutto ovvio tener conto che a favore dell'una o dell'altra soluzione possono militare oggettivamente considerazioni ed argomenti formidabili e talora perfino ineccepibili, ma dovendosi d'altra parte ritenere pregiudizievole e al limite colpevole una scelta compromissoria di basso profilo, che contenesse già *in nuce* il suo contrario.

Com'è noto, la scelta del Costituente cadde su un modello di "stato regionale" o a largo decentramento², a metà strada fra stato unitario e stato federale: innovativa per molti aspetti, per altri versi questa scelta potrebbe definirsi senz'altro debole ed incerta, forse addirittura ambigua e contraddittoria, dato il permanere di un contesto istituzionale certamente tipico dello stato nazionale. Ma della scarsa propensione dell'Assemblea Costituente a dar vita ad una reale "repubblica delle autonomie" è spia significativa la mancata istituzione come seconda camera di una vero Senato delle Regioni, in grado di esprimere realmente la rappresentanza a livello nazionale delle diverse realtà territoriali regionali, considerato che l'infelice dizione dell'art. 57 Cost. ("Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale") nulla di rilevante può significare in tal senso, una volta che si prescrive che esso è eletto a suffragio universale e diretto (art. 58 Cost.)³. In questo senso, proprio il fatto dell'occasione mancata della Camera delle Regioni, più di altri argomenti, come la tardiva o mancata attuazione dell'ordinamento regionale, deve ritenersi addirittura decisivo per un giudizio di insufficienza sulla reale volontà di passare a costruire in Italia una società pluricentrica e tendenzialmente federale⁴. Per la verità, l'art. 55 del "Progetto" presentato in aula prevedeva già,

¹ Sui principali vantaggi del decentramento rispetto alla centralizzazione, vedi Ronan Paddison, *Il federalismo: diversità regionale nell'unione nazionale*, in *Governo decentralizzato e federalismo. Problemi ed esperienze internazionali*, a cura di Giorgio Brosio, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 64-67, e nello stesso volume miscellaneo, Pierre Salmon, *La decentralizzazione come meccanismo di incentivazione*, p. 137 ss.

² sulla *vexata quaestio* della differenza fra ordinamento regionale e ordinamento federale, si rimanda alle puntuali osservazioni in proposito di Mauro Volpi, in *Stato federale e stato regionale: due modelli a confronto*, "Quaderni costituzionali", n° 3, anno 1995. Al riguardo va messa in evidenza l'esigenza di una precisa individuazione del sistema federale rispetto sia alle confederazioni di stati sia agli stati unitari a largo decentramento, e ciò soprattutto per le medesime motivazioni che indussero gli americani alla creazione degli Stati Uniti d'America nel 1787, e come efficacemente sostenuto da Hamilton nel *Federalist*. In estrema sintesi, si possono comunque richiamare alcuni elementi, come quello dell'autonomia costituzionale o quello della titolarità delle funzioni in materia giurisdizionale e di ordine pubblico oltre a quello storico della priorità temporale fra le diverse entità di governo, che possono portare ad ammettere una forma di sovranità "minimale" o "residua", presente nello stato federato e assente viceversa nelle regioni autonome. Giova rilevare tuttavia che sull'essenza del sistema federale la dottrina è abbastanza divisa, come può dedursi per ultimo in generale anche da Daniel J. Elazar, *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995, e sull'argomento specifico in Luigi Mariucci ed altri, *Il federalismo preso sul serio*, Il Mulino, Bologna, 1996, particolarmente con i contributi di Roberto Bin (*Veri e falsi problemi del federalismo*) e Giandomenico Falcon (*Federalismo-regionalismo: alla ricerca di un sistema in equilibrio*). Vedi infine Rodolfo Gargano, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht e il federalismo cooperativo*, in "La Fardelliana", anno XIII-1994, p. 167 ss.

³ Sotto il medesimo profilo va ugualmente censurata la formulazione dell'art. 11 Cost., nella parte in cui si limita ad enunciare in termini tutto sommato generici e riduttivi la disponibilità dell'Italia a consentire, "in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni". All'epoca l'Assemblea infatti respinse la proposta Bastianetto di aggiungere un chiaro riferimento all'unità europea, che riprendeva con ben altra prospettiva tutta la vigorosa opera del federalismo europeo, ritenendo preferibile, per bocca del presidente della Commissione dei 75 Meuccio Ruini, sottolineare in generale che l'Italia potesse partecipare a "un ordinamento internazionale" che potesse e dovesse "andare anche oltre i confini d'Europa". Evidentemente permaneva immutato fra i Costituenti il mito della sovranità assoluta dello Stato e l'aspirazione al "gioco" delle relazioni internazionali, che spingevano l'Italia ad aderire anzitutto ad una organizzazione di stati sovrani quali le Nazioni Unite, piuttosto che ad una federazione europea *in fieri*, a sua volta parte di una Comunità mondiale realmente supranazionale. Sull'argomento vedi P. Graglia, *Unità europea e federalismo*, op. cit., pp. 276-277.

⁴ Sull'evidente volontà di comprimere al massimo l'autonomia delle Regioni basti rilevare lo spirito antiregionalistico della legge n° 62/53, che difatti impedì sino al 1970 l'elezione dei Consigli regionali a statuto ordinario. Fu solo dopo

oltre un numero fisso di senatori per Regione, l'elezione da parte dei Consigli regionali di un terzo dei senatori attribuiti a ciascuna Regione, per i quali il successivo art. 56 prescriveva comunque l'esservi nati o domiciliati. Pesò tuttavia sulla scelta finale il grave dissidio in merito tra le forze politiche, nessuna delle quali in realtà voleva favorire la crescita di una pluralità di soggetti politici istituzionali oltre lo Stato centrale, anzi chiaramente intravedeva nella soluzione regionalista un autentico "pericolo federalista". Del resto la seconda camera fu vista principalmente come "camera di raffreddamento" indirizzata ad un'azione di freno rispetto alla camera dei deputati, anziché come luogo privilegiato di rappresentanza delle comunità territoriali sub-nazionali, e ciò spiega ampiamente come lo stesso bicameralismo fosse parzialmente avversato dalle sinistre e viceversa sostenuto dai settori di centro e di destra¹.

Se dunque malcelate diffidenze ed incertezze derivate dalla nota carenza di cultura federalista in seno alla Costituente furono alla base del contraddittorio impianto istituzionale di fondamentali organi come il Senato, è da chiedersi se i ritardi e gli ostacoli posti sul cammino di un ordinato funzionamento dello Stato regionale nel suo complesso non siano poi dovuti a tortuosi meccanismi di potere, cui non è stata estranea tutta la classe politica italiana del dopoguerra, sia di governo che d'opposizione². In ogni caso, appare del tutto condivisibile l'assunto che a fronte di una generica propensione a forme indistinte di federalismo cui il popolo italiano fornirebbe una pressoché unanime adesione, occorre oggi adoprarsi perchè le forze politiche più responsabili si facciano viceversa interpreti di una rigorosa consapevolezza in materia, che sia attenta alle sfide dell'avvenire e rifugga dalle facili mode del momento.

4. *La Lega Nord e la ripresa della prospettiva della federazione italiana*

L'avvento nel Nord Italia di un movimento, quello leghista, che quanto meno in alcune sue dichiarazioni, sia pur con notevoli dosi di confusione ed ambiguità, ha reiteratamente rivendicato la sua intenzione di voler sostituire l'attuale ordinamento dello Stato italiano con un sistema di tipo federale, ha riproposto le problematiche dell'organizzazione e diffusione del potere a livello

tali elezioni, e soprattutto a seguito del decreto legislativo n°616/77, che poté rimettersi in moto il processo di rendere al livello locale almeno una porzione di autonomia costituzionalmente prevista. Anche dopo il recupero autonomistico degli anni Ottanta, tuttavia, appare assai emblematico del modo di intendere l'autonomia delle Regioni la creazione, da parte del Parlamento della Repubblica, dello strumento del *potere d'indirizzo e coordinamento* dell'attività regionale, affidato nientemeno che al Governo nazionale, cui si è aggiunto un atteggiamento talora ostile da parte della stessa Corte Costituzionale.

¹ L'opzione per un Senato eletto, quanto meno in misura parziale, dai Consigli regionali o da collegi elettorali composti anche da appartenenti a consigli elettivi locali, non ebbe probabilmente successo anche perchè non era sostenuta abbastanza non solo da comunisti e socialisti, che si erano più volte espressi contro il bicameralismo e soprattutto intendevano evitare che la seconda camera avesse una composizione diversa dalla prima, ma anche perchè la Democrazia Cristiana più che la rappresentanza delle regioni volle portare avanti con forza e determinazione il modello del Senato espressione degli interessi culturali ed economici delle categorie. In tale situazione, i pochi veri "regionalisti" presenti in Costituente (e tra i primi Emilio Lussu, che espressamente sostenne che il Senato dovesse essere costituito con "rappresentanza diretta ed esclusiva delle Regioni") non poterono prevalere, e l'istanza regionalista del Senato delle Regioni fu nella sostanza totalmente abbandonata. Sull'argomento, con dovizia di particolari tratti dagli atti della Costituente, vedi Nicola Occhiocupo, *La "Camera delle Regioni"*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, vol. 2°, pp. 385-452.

² È questo quanto sostiene in sostanza Eugenio Guccione, in *Dal federalismo mancato al regionalismo tradito*, Giappichelli, Torino, 1998, quando afferma con amarezza con speciale riguardo alla Sicilia che "la causa prima del malessere del Mezzogiorno...è nel rimedio di accentramento politico e amministrativo che si volle imporre con l'unità d'Italia e nel falso e sterile decentramento regionale e municipale entrato in vigore con la Costituzione repubblicana e disattivato dal regime partitocratico" (ivi, p. 96). Il richiamo di Guccione alla concretezza è tanto più apprezzabile quanto più è doveroso riconoscere da parte degli stessi Siciliani il cattivo uso che dell'autonomia è stato spesso fatto dalla classe politica isolana: non ultimo in materia di tutela paesistica e dei beni culturali, dove a fronte di una competenza esclusiva riservata dallo Statuto (art. 14, lett. n) si sono colpevolmente realizzati danni gravissimi al patrimonio culturale ed ambientale. Vedi per tutti Maurizio Malo, *La sensibilità delle Regioni per la valorizzazione della loro identità storica e culturale: tracce per una ricerca*, in *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, anno XXIV, n° 6, dicembre 1996, p. 1071.

nazionale, individuando in una prima fase un federalismo infranazionale di regioni o macroregioni, anche se ha finito poi con lo scegliere la politica della secessione della Padania dal resto d'Italia.¹ D'altronde la stessa idea di una federazione italiana, anche se diluita nelle formulazioni di certo autonomismo, aveva continuato come si è visto a serpeggiare nel pensiero italiano degli anni del regno sabauda e gli stessi federalisti di Ventotene ne avevano discusso in più occasioni. Giorgio Peyronel, che del M.F.E. era membro oltre che stretto collaboratore di Alberto Rollier, da sempre favorevole al federalismo infranazionale, ebbe modo di scriverne diffusamente su "L'Unità Europea", che era il periodico ufficiale del Movimento:

(...) Vi è...un federalismo infranazionale tendente a un effettivo decentramento interno degli stati nazionali, a una nuova affermazione di autonomie culturali politiche e amministrative di regioni e di comuni (regionalismo e comunalismo), e alla difesa delle minoranze etniche o linguistiche o comunque storicamente differenziate dalla "nazione" di cui oggi fanno parte. E' questa la forma di federalismo che maggiormente si appella al principio democratico dell'autogoverno dal basso, in quanto, trovando nel sistema delle autonomie locali una completa realizzazione offrirebbe delle serie garanzie contro il potere assolutistico, accentratore e burocratico dello stato nazionale sovrano. (...) Solo un sistema intelligentemente elaborato di autonomie locali che consenta a ogni regione di decidere e di provvedere in merito ai problemi vitali che le sono peculiari e di cui essa è più di altro competente, può permettere uno sviluppo rigoglioso e fecondo di iniziative locali coordinate e non ostacolate dal potere centrale.²

E ancora:

(...) Il movimento delle autonomie locali, che potrà giungere in qualche caso fino a una vera e propria ripartizione cantonale e federativa delle nazioni attualmente costituite in unità...è strettamente connesso a quello della federazione degli stati nazionali...Ma oltretutto alla rappacificazione delle minoranze e alla soppressione di sterili e pericolosi irredentismi, le autonomie locali consentiranno alle minoranze etniche e linguistiche le quali si trovano al confine tra due grandi nazionalità (anche se appartenenti alla stessa federazione sovranazionale) di avere una funzione di primaria importanza per la stabilità delle loro relazioni.³

E tuttavia il n° 5 de "L'Unità Europea", sotto il titolo *Democrazia e federazione in Europa*, non poteva fare a meno di sottolineare che

Se la libertà democratica si vuol salvare col metodo della costituzione federale, il senso in cui bisogna lavorare e da cui c'è da attendersi un buon risultato, assai più che quello - estremamente dottrinario - della cessione di poteri sovrani dello stato nazionale ad organi inferiori, è quella seguita effettivamente da tutte le federazioni esistite nel mondo, e che consiste nella riunione di più stati e nella cessione di alcuni poteri statali ad un organismo politico comune superiore.⁴

L'avvertimento del foglio federalista è tanto più significativo ove si pensi a quanto sia poi di fatto accaduto al termine della Resistenza in occasione della ricostituzione dello Stato nazionale italiano. Ma quel che più importa, non si vede come il passaggio ad un ordinamento federale possa di per sé risolvere i denunciati problemi dell'accentramento "romano", quando cioè, allo stato, permangono sostanzialmente immutati presso gli organi centrali di governo, così come presso le principali forze politiche, gli orientamenti giuridico-formali fondati su una cultura adusa a privilegiare l'unitarietà e l'assolutezza nell'azione statale: talché potrebbe piuttosto apparire preferibile, anziché sostenere

¹ Sulla Padania e il federalismo leghista vedi in particolare C. Petraccone (a cura di), *op. cit.*, pp. 296-301 e 308-316, e Z. Ciuffoletti, *op. cit.*, p. 176-181. Sul disegno "federalista" di Miglio e l'opzione per la secessione vedi anche Gianfranco Miglio, Augusto Barbera, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997, e ancora M. Chiara Barlucchi, *Quale secessione in Italia?*, in "Rivista italiana di scienza politica", agosto 1997, Il Mulino, Bologna, pp. 345-371.

² L. R. (Giorgio Peyronel), *Federalismo, autonomie locali, autogoverno*, in "L'Unità Europea", n°4, maggio-giugno 1944, p. 3 (ristampa anastatica dell'Unità europea clandestina 1943-1945, a cura della Fondazione Europea Luciano Bolis, Milano, 1983).

³ *Ibidem*. Sempre su "L'Unità Europea" del luglio-agosto 1944, n° 5, è riportata a p. 2, sotto il titolo *Federalismo e autonomie*, la Dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine del 19 dicembre 1943 sul federalismo e l'autonomia delle Vallate alpine (cosiddetta Carta di Chivasso).

⁴ "L'Unità Europea", n° 5, p. 4. L'articolo, non firmato, ma attribuibile a Spinelli, è riprodotto integralmente in apertura nel successivo n° 7, novembre-dicembre 1944, e pubblicato col titolo *Considerazioni sulle Costituzioni democratiche europee* ed altri saggi del medesimo autore nel volume *Dagli stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa* (La Nuova Italia, Firenze, 1950, p. 147 ss.).

acriticamente la prospettiva della federazione italiana come superamento dell'attuale istituto regionale, pervenire ad un esame pregiudiziale se sussistano realmente i presupposti per una radicale diffusione nel territorio nazionale di nuove entità periferiche di governo e se non sia essenziale individuare comunque delle priorità strategiche che assicurino all'Italia l'ordinato sviluppo di una società democratica.

5. *L'Italia e la costruzione di una società federale*

La costruzione di una società federale non pare d'altra parte che possa essere il risultato di una mera operazione di ingegneria istituzionale pensata e costruita a tavolino¹: in questo senso già risentivano di una certa astrattezza ideologica perfino le pur apprezzabili valutazioni di Cattaneo in tema di federazione europea ed italiana². In realtà, se assumiamo come tipica di una tale società la compresenza di più comunità territoriali anche disomogenee, ma tutte caratterizzate da una precisa anche se differenziata identità, e tuttavia strette fra loro da vincoli di solidarietà altrettanto solidi, appare evidente, da un lato, quanto meno l'opportunità che tali comunità fornite di una specifica identità, sussistano realmente, e dall'altro lato, che ci siano anzitutto le condizioni politiche (*melius*, le condizioni storiche e politico-sociali), perchè vi si possa complessivamente instaurare un sistema coordinato di entità distinte e indipendenti di governo, a diversi livelli, che è poi quello che noi denominiamo "federale".

E' allora possibile ipotizzare per l'Italia il passaggio ad un ordinamento federale, come del resto, in risposta alle ribadite minacce di secessione provenienti in particolare dal Nord Est, vanno ripetendo, in maniera peraltro imprecisa e strumentale, gli esponenti delle principali forze politiche italiane? Ma l'Italia è, oppure no, o in che misura, un insieme di comunità territoriali per le quali, come accaduto per il Belgio³, è prevedibile l'istituzione di strutture federali? Sussistono in Italia, accanto ad una identità italiana⁴, forme e presenze etnico-linguistiche diverse, tali da suggerire, di là dai

¹ Il concetto di società federale, fondata su caratteristiche tipiche che la distinguono dalla società di uno Stato nazionale, è stato introdotto da Mario Albertini nel 1963 (*Il federalismo e lo Stato federale. Antologia e definizione*, Giuffrè, Milano, poi ripubblicato in Autori vari, *Storia del federalismo europeo*, Eri, Torino, 1973 e ancora col titolo *Il Federalismo* da Il Mulino, Bologna, 1993). In base a tale criterio, la società federale, per definizione pluralistica e pluricentrica, esprime i comportamenti di coloro che vivono in uno stato federale, che si sostanziano in più lealismi verso i diversi livelli istituzionali, secondo le due fondamentali direttrici del cosmopolitismo e il comunitarismo. Vedi anche L. Levi, *Il federalismo*, cit., pp. 96 ss. Sul problema in generale della costruzione di nuove istituzioni, vedi invece Giovan Francesco Lanzara, *Perché è difficile costruire le istituzioni*, in "Rivista italiana di scienza politica", aprile 1997, Il Mulino, Bologna, pp. 3-48.

² L. Levi, *Il federalismo*, cit., pp. 56-57.

³ Con legge costituzionale del 5 maggio 1993, com'è noto, il Belgio si è infatti dato una particolare struttura federale incentrata sulle tre Regioni istituzionali (fiamminga, vallona e di Bruxelles). Il processo di revisione non appare tuttavia ancora compiuto, per cui allo stato non è possibile esprimere un giudizio conclusivo sugli effetti della "federalizzazione" del paese.

⁴ Sulle problematiche nascenti dalle ricorrenti polemiche sul significato odierno dell'*italianità*, e in particolare su quelle derivate da due notissimi saggi apparsi negli anni scorsi (Gian Enrico Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993, e Ernesto Galli della Loggia, *La morte della patria*, Laterza, Roma-Bari, 1996: ma vedi anche Giulio Bollati, *L'Italiano. Il carattere nazionale come storia e come invenzione*, Einaudi, Torino, 1983, rip. 1996, e Aldo Schiavone, *Italiani senza Italia*, Einaudi, Torino, 1998), vale la pena di richiamare il senso delle sempre valide osservazioni di Mario Albertini (soprattutto in *Lo Stato nazionale*, Giuffrè, Milano, 1960) in ordine agli aspetti "politici", vale a dire collegati a fenomeni di potere, del concetto stesso di *nazione*, che si presenta dunque essenzialmente come l'ideologia dello stato burocratico accentratore, ormai entrato peraltro in crisi a fronte degli evidenti processi di globalizzazione che interessano non soltanto le imprese e il governo dell'economia ma le stesse istituzioni e più in generale la civiltà dell'uomo. Lo stesso Miglio ha avuto modo di recente di ribadire che "non è la nazione che ha creato lo Stato, ma è lo Stato che ha creato la nazione...E' un tipico prodotto ideologico che la nazione - mitica unità culturale e linguistica - dovesse automaticamente dar luogo ad una unità politica" (G. Miglio - A. Barbera, cit., pp. 157-159). Sulla stessa linea di Albertini, anche se con un approccio incentrato essenzialmente sul nazionalismo come dottrina politica di opposizione tesa al *nation building*, vedi anche John Breuilly, *Il nazionalismo e lo stato*, Il Mulino, Bologna, 1995. Notevole anche il libro di Hagen Schulze, *Aquile e leoni. Stato e nazione in Europa*, Laterza, Bari, 1995. Con riguardo invece all'avvento tumultuoso di nuove realtà economiche sub-nazionali a livello mondiale, che sembrano

costumi e dalle tradizioni regionali necessariamente differenziate da regione a regione, la creazione di una rete istituzionale di tipo federale?

Se deve ritenersi del tutto pacifico che nel territorio dell'ex regno sabauda vi siano, accanto a forme di nazionalità spontanea italiana, prevalentemente collegate all'uso del toscano come lingua nazionale e alla ricca letteratura che ne è conseguita, altri aspetti, a livello regionale, di nazionalità spontanea, specialmente correlate agli usi locali, diviene tuttavia impresa assai improba ricercare ulteriori elementi di tipo etnico-linguistico utili ad individuare in Italia comunità territoriali sub-nazionali fornite di una loro precisa identità¹. Mentre infatti le due grandi isole e le zone del Nord Ovest e del Nord Est conservano alcune rilevanti specificità regionali, in certi casi per talune significative presenze etnico-linguistiche derivanti dalla loro situazione di confine, trascurabili appaiono gli aspetti "nazionali" delle restanti Regioni, ivi compresa per esempio la Lombardia, oggetto precipuo dell'attività politica della Lega lombarda². Naturalmente, al di là dei discutibili riti sulla "nazione padana", è ovvio che la trasformazione dell'Italia in uno stato federale non può trovare comunque obbligatoriamente il suo fondamento in elementi etnico-linguistici, che possono eventualmente essere soltanto la base per la creazione di una rete istituzionale di tipo federale. Viceversa, è di tutta evidenza che la situazione prima illustrata presenta un'inegabile concordanza di massima con quanto già i padri costituenti ebbero a consacrare nella Carta repubblicana, approvando l'istituzione delle regioni a statuto speciale³. E probabilmente è anche per tale motivo che la commissione bicamerale istituita dal Parlamento italiano per la revisione della seconda parte della Costituzione si è attestata, almeno per ciò che attiene alla conclamata promessa di introdurre elementi di federalismo nella struttura dello stato, soltanto ad alcune modifiche e per giunta assai

quasi decretare la scomparsa degli Stati nazionali e la nascita di nuovi Stati-Regioni, vedi Kenichi Ohmae, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Baldini & Castoldi, Milano, 1996. Entro questi limiti, e in tale contesto, gli aspetti nazionali non ideologici possono evidentemente coesistere o sottostare alle classiche nazioni, come forme non politiche e non esclusive di nazionalità, o secondo la terminologia di Albertini, come "nazionalità spontanee".

¹ Nei limiti di quanto chiarito da Mario Albertini sugli aspetti ideologici del comportamento nazionale, non va trascurata infatti la presenza di quegli elementi etnici ed etnico-linguistici che solitamente vengono assunti a base delle diverse forme di nazionalità e che possono pertanto finire con l'essere ritenuti all'origine delle nazioni. Significativo in tale contesto l'indagine sulle tradizioni "inventate" di Eric J. Hobsbawm (E. J. Hobsbawm *et al.*, *L'invenzione della tradizione*, Einaudi, Torino, 1987 rip. 1994). In tale contesto, e per ulteriori approfondimenti, vedi Anthony D. Smith, *Le origini etniche delle nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1992, e James G. Kellas, *Nazionalismi ed etnie*, Il Mulino, Bologna, 1993.

² Per ulteriori approfondimenti su tale argomento si rimanda all'ottimo testo di Fiorenzo Toso, *Frammenti d'Europa. Guida alle minoranze etnico-linguistiche e ai fermenti autonomisti*, Milano, Baldini & Castoldi, 1996, pp. 66 ss., dove accanto a una "ipotetica etnia padana" si definisce la Lombardia "regione dotata di elementi di specificità tutt'altro che visibili ed omogenei" e si sottolinea che a fronte di "una identità padana storicamente e culturalmente improbabile" lo stesso Bossi è stato costretto ad affermare "che la difesa del dialetto è un'assurdità e che il federalismo su base etnica è privo di senso" (pp. 109-111). In ogni caso, vale la pena di rilevare che dal punto di vista etnico-linguistico, escluse Sicilia e Sardegna che mantengono con tutta evidenza una loro identità, si riscontrano in Italia solo due aree di confine che presentano, per quanto in maniera abbastanza approssimata, una certa specificità peraltro assai composita, e cioè il nord ovest (dove accanto ad occitani e franco-provenzali, soprattutto in Val d'Aosta, conservano una loro identità liguri e piemontesi) e il nord est (dove anche qui, oltre a ladini e sudtirolesi in Alto Adige, e sloveni in Venezia Giulia, abbiamo veneti, trentini, friulani). Per una interessante disamina sul tessuto geopolitico del territorio italiano, vedi anche Autori vari, *Geografia politica delle regioni italiane*, a cura di Pasquale Coppola, Einaudi, Torino, 1997. Sulle diverse problematiche connesse infine alla prospettiva delle cosiddette Regioni-Stato e dell'ipotizzata Europa delle Regioni, vedi Rodolfo Gargano, *La rinascita delle piccole patrie e l'Europa delle Regioni*, ne "I Temi", Cagliari, dicembre 1966, pp. 61 ss.

³ Da rilevare che in alcuni Statuti, e in particolare in quello della Regione Siciliana, è stata attribuita una tale somma di poteri in capo agli organi regionali, che si è ritenuto di scorgervi un aspetto che assimila la relativa Regione ad un'entità federale. Anche se non si può obiettivamente condividere siffatta tesi (cui ostano non solo le speciali forme di compartecipazione o sostituzione agli organi dello Stato di cui agli artt. 21, 23, 31 ed altri dello Statuto siciliano - che non possono a rigore definirsi in termini federali "classici", ma soprattutto la mancanza di autonomia costituzionale), è pur vero che la rilevanza di talune funzioni, come quelle in materia di ordine pubblico (art. 31), e l'estensione della legislazione esclusiva (art. 14) giustificano quanto meno la richiesta di alcuni settori leghisti di estendere alle regioni del Nord le indubbie caratteristiche di avanzata autonomia, tipiche dello Statuto siciliano. Vedi anche E. Guccione, *op. cit.*, p. 71 ss.

limitate, che nella sostanza sono ben lungi dall'incidere significativamente nel rapporto centro-periferia dello stato nazionale.¹

Ciò detto, appare abbastanza scontato dedurre che il passaggio dell'Italia ad un ordinamento federale, se non accompagnato da alcuni elementi che valgano ad assicurare un'effettiva rappresentanza delle comunità territoriali regionali nelle sedi decisionali più significative per garantire ivi la massima partecipazione dei loro cittadini, rischia di risolversi in una vuota operazione di facciata, che aumenterebbe anzi il discredito nelle istituzioni democratiche da parte della gente comune, e delegittimerebbe le stesse strutture federali. Proprio il principale e tuttora innegabile vantaggio del sistema federale rispetto allo stato nazionale, e cioè quello di consolidare in una società gli aspetti pluralistici e di favorirne anzi la nascita, conciliando le naturali diversità con le esigenze dell'unità, finirebbe così con l'essere posto nel nulla e vanificati addirittura ogni ricerca ed impegno per fondare una società pacifica a misura dell'uomo.

Conclusioni

La recente riscoperta dei "pregi" del federalismo e il legittimo desiderio di non frapporre ulteriori ostacoli perchè ad esso vadano ad ispirarsi le riforme istituzionali auspiccate per il rinnovamento dell'Italia non bastano a fugare le perplessità che si riscontrano non soltanto fra i semplici cittadini ma anche nelle forze politiche presenti in Parlamento, sui tempi, gli obiettivi e le modalità utili o necessarie per passare, dalla cosiddetta prima repubblica, a una seconda repubblica di stampo federale. Sotto tale profilo, ciò che è stato benevolmente definito una naturale aspirazione al federalismo da parte degli Italiani, eredi non soltanto dell'universalismo cattolico e romano, ma altresì dell'inguaribile individualismo che ne fece campioni insofferenti di molteplici identità regionali e municipali nei secoli trascorsi sino all'unificazione nazionale, va filtrato ed elaborato alla luce di rigorose precise motivazioni, anche ideali, che propongano consapevolmente il federalismo come il sistema istituzionale più consono ad una democrazia partecipativa fondata sul principio di sussidiarietà, che intenda cioè essere viva e vitale sia al livello della minuscola comunità di base sia al livello universale della comunità mondiale.

In questo, forse non aiuta la disamina sul pensiero federalista in Italia, che obiettivamente sconta quella stessa mancanza di cristallina chiarezza che lamentava Altiero Spinelli, nel momento in cui preferiva richiamarsi ai federalisti inglesi tra le due guerre, piuttosto che al "fumoso e contorto federalismo ideologico di tipo proudhoniano o mazziniano". In Italia, prima del federalismo europeo, vi è soltanto una stella di prima grandezza, e cioè Carlo Cattaneo, ma ad eccezione di isolati, anche se straordinari pensatori, come Agnelli e Cabiati e Luigi Einaudi, il federalismo non riscuote né fiducia fra gli studiosi né udienza fra gli uomini politici. E se in taluni casi ci si è addirittura vestiti dei panni del federalismo, quando si trattava di aspirazioni a mere unioni confederali (Gioberti, D'Azeglio), resta particolarmente ambiguo l'autonomismo e più in generale il federalismo infranazionale, destinato più spesso a decadere a forme di micronazionalismo. Al

¹ Non si può infatti oggettivamente non convenire sulle perplessità e addirittura lo sconcerto che i lavori licenziati dalla commissione bicamerale hanno prodotto in tema di asserita introduzione del federalismo nell'ordinamento italiano. Ovviamente non si vuole qui discutere sulla dibattuta questione della stessa legittimità di una legge che istituisce a tali fini una commissione parlamentare, e del correlato problema di sottoporre le decisioni del Parlamento ad un unico referendum costituzionale obbligatorio (ma vedi Alessandro Pace, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in "Quaderni costituzionali", aprile 1997, Il Mulino, Bologna, pp. 7-50). Resta invece il fatto della deludente redazione di un testo costituzionale abbastanza confuso, dove i soggetti che pervengono al patto federativo sono dispersi nella molteplicità di improbabili enti locali e il cui principale organo di rappresentanza centrale, vale a dire la Camera delle Regioni, appare largamente pasticciato e frutto di compromessi di basso profilo. A fronte di tutto questo, spicca poi in negativo la quasi totale assenza di un adeguato riferimento al processo di integrazione europea, che sta per giungere con la moneta comune alla cessione di una parte rilevante della sovranità all'Unione europea e che avrebbe probabilmente meritato ben altro rilievo. Sull'argomento, vedi il testo pubblicato in appendice al volume collettaneo curato da Jader Jacobelli per i tipi della Laterza, intitolato *Il federalismo degli Italiani* (Bari, 1997) e che rappresenta per altro verso un utile richiamo alle problematiche sorte con la nuova attenzione ai sistemi federali da parte della società italiana.

riguardo va rilevato che neppure l'eccezionale vigore di uomini insigni, che da meridionali ebbero a rifarsi altresì alle tormentate vicende del riscatto del Mezzogiorno (Sturzo, Salvemini, Lussu), appare aver concretamente favorito, col pensiero o con l'azione, un reale passo verso quella società federale, che tutti pure lealmente auspicavano. Né la Carta Costituzionale del 1948, che pure aveva tenuto conto in particolare di talune rivendicazioni federaliste fatte proprie dalla Resistenza, ha potuto poi significativamente incidere, con la configurazione dello stato regionale, su un ordinamento e una prassi che sono rimasti ancora di tipo burocratico e accentrato: anzi in un certo senso proprio la tormentata creazione delle Regioni ha acuito le contraddizioni tra le speranze suscitate e il magro bottino realizzato in tema di federalismo infranazionale, dando fiato a fughe in avanti sul versante del nazionalismo piuttosto che su quello del federalismo.

D'altronde, se caratteristica della società federale è quella di una compresenza di entità di governo di diverso livello territoriale, a fronte di una similari molteplicità di aspetti sociali correlati a forme tipiche della nazionalità culturale o spontanea (tradizioni, costumanze, memorie collettive, riferimenti etnico-linguistici), è indubbio che adoprarsi per l'effettiva costruzione di una società federale, nei limiti in cui ciò possa avvenire tenuto conto della necessaria sussistenza di alcuni pre-requisiti di carattere storico-sociale, sarebbe per tutti oltremodo auspicabile. Fra questi ultimi appaiono tuttavia essenziali sia il forte senso di radicamento del regime democratico sia la preminenza delle ragioni della solidarietà territoriale sulle ragioni di differenziazione tra le diverse comunità di base. Viceversa, non appare accettabile ad una prima analisi la rivendicazione separatista della Lega Nord, anche quando si ammanta di uno pseudo europeismo di maniera utilizzando artatamente lo slogan dell'Europa delle Regioni.

In ogni caso, e fermo restando che mai come in questo campo vale l'osservazione già richiamata dell'inutilità di operazioni di mera ingegneria costituzionale, v'è da ritenere che sussistono seri impedimenti all'instaurazione di una repubblica federale italiana, e non soltanto di ordine teorico (dal momento che periodicamente si ripropongono come soggetti del patto federativo addirittura i Comuni, che certamente si troverebbero in posizione di grave debolezza nei confronti del potere centrale), ma anche dal punto di vista politico, tenuto conto dei risibili risultati raggiunti sotto tale profilo dalla Commissione bicamerale. E' alla luce di siffatte considerazioni che piuttosto appare strategica la scelta prioritaria per la Federazione europea, che avrebbe l'indubbio vantaggio di proporre già definito un modello, quello federale, cui meglio l'Italia potrebbe rifarsi per accogliere le legittime aspirazioni dell'istanza regionalista, senza peraltro scadere nelle preoccupazioni di ventilate secessioni, una volta cioè che i contenuti fondamentali delle ragioni unitarie che sono alla base del processo di integrazione del continente avessero già trovato democratico accoglimento nelle nuove istituzioni federali dell'Unione europea.

IL PENSIERO FEDERALISTA è un bollettino interno, a periodicità variabile, dell'Istituto Siciliano di Studi Europei e Federalisti "Mario Albertini", struttura operativa della Casa d'Europa "Altiero Spinelli", che viene inviato gratuitamente ai membri dell'Istituto e agli appartenenti alle Organizzazioni del Movimento Europeo in Sicilia che ne facciano richiesta. Presidente dell'Istituto è Rodolfo Gargano, direttore Elio Scaglione (elio.scaglione@hotmail.it), segretario amministrativo Andrea Ilardi (cell. 328-3628179). Sono Membri onorari: Giusi Furnari Luvarà (Messina), Eugenio Guccione (Palermo), Francesco Gui (Roma), Sergio Pistone (Torino), Dario Velo (Pavia) - Anno XII n. 2, Aprile 2013 – Direzione, Redazione, Amministrazione: via Emilia n. 2 C. Santa, 91016 Erice (Trapani) – Website: www.fedeuropa.org — E-mail: istitutoalbertini@fedeuropa.org — Tel. 0923.551745/891270 — Fax 0923.558340/23900 —