

IL FEDERALISMO FISCALE? ALTRO CHE FAVOLA, È UNA FARSA

Sottotitolo:

Gli enti locali non hanno significative entrate proprie (come è in Italia anche con la nuova legge in attuazione). Inoltre significative voci di spesa sono sostanzialmente governate dal centro (come è in Italia per la più rilevante voce di spesa delle Regioni e cioè la spesa sanitaria). Ci troviamo quindi di fronte ad una mediocrissima discussione sulla distribuzione tra entrate centrali e locali, uno "pseudo federalismo" condotto esclusivamente in chiave contabile-fiscale che avrebbe fatto orrore a Cattaneo. Federalismo non vuol dire localismo, è uno strumento per unire e non dividere. E se alla Lega va dato il merito di avere posto sul tavolo, con forza e decisione, il tema del federalismo, ora si deve cercare di traghettare il Paese da Bossi a Cattaneo, non sciupando l'occasione di raddrizzare, in linea federalista, il disegno ed il funzionamento dello Stato italiano.

di Marco Vitale

Ho partecipato il 3 dicembre ad un incontro dibattito promosso dall'Associazione Eugenio Colorni presso la Camera di commercio di Napoli. Motivo: la presentazione di un libro di Luca Meldolesi. Anzi, di due: "Federalismo democratico" (Edizione Rubattino 2010) e "Milano-Napoli. Prove di dialogo federalista" (Giunta Editori 2010). L'argomento centrale è quindi il federalismo. Un tema di grande attualità in un momento in cui di federalismo si parla a sproposito.

Federalismo democratico è un libro difficile. Ti accompagna di qua e di là, attraverso itinerari tortuosi. Quando pensi di essere bene indirizzato ti fa fare un salto indietro o laterale, mentre quando ti senti sperduto o scoraggiato ti accende una luce in fondo al tunnel. Sicché mi sono domandato se questo intreccio di complicazioni è da imputare all'autore od alla materia. Non escludo che l'autore si sia anche compiaciuto di questo andamento tortuoso ed a sobbalzi. Ma penso che, in questo modo, l'autore abbia voluto soprattutto trasmetterci il senso della grande complessità della materia, farci capire quante cose e quanto diverse, possono essere contenute nella semplice ed accattivante parola: federalismo.

Così possiamo meglio comprendere la grande varietà di federalismi elaborati nell'esperienza storica. A partire dalla distinzione fondamentale tra le due grandi famiglie di federalismi. Quelli che si muovono nella direzione dell'integrazione di territori separati (USA, Svizzera) e quelli che si muovono dallo Stato centralista nella direzione della differenziazione o articolazione di strutture centralistiche (Germania; titolo V della Costituzione italiana). Ma, forse, la distinzione più importante è quella tra federalismo istituzionale e federalismo democratico. Per federalismo istituzionale intendo quella forma di federalismo che ha per oggetto solo delle regole istituzionali per organizzare i poteri in modo decentrato, dove l'unica questione importante è come suddividere i poteri tra i vari livelli di responsabilità. Questo tipo di federalismo può anche essere antidemocratico. Qui l'essenza del federalismo è solo istituzionale.

Nel federalismo democratico, invece, l'enfasi è sulla parola democratico. Qui il federalismo non è il fine ma un semplice mezzo. Qui l'obiettivo è una società partecipata, trasparente, responsabile, equa, efficiente capace di tenere insieme ed uniti i diversi. Ed il federalismo è considerato il mezzo migliore per raggiungere questi obiettivi. Nel

federalismo democratico il punto di partenza sono i Comuni o altre forme di comunità primarie, che, poi, mettono in comune determinati poteri, funzioni, risorse per determinati scopi comuni. I migliori esempi di federalismo che conosciamo sono esempi di federalismo democratico (USA, Svizzera). Vi è qualche fattore comune alle varie forme di federalismo? A me sembra che esista una risposta sicuramente positiva. Al di là delle differenti forme di federalismo, esiste un elemento comune che tutte le lega e caratterizza: la volontà di stare insieme o di mettersi insieme nonostante le diversità. Se non c'è questa volontà non c'è federalismo. Parlare di federalismo mentre si pensa alla separazione o secessione e per esse si lavora, è semplicemente una truffa.

Parecchi anni fa quando il Sud Africa era sull'orlo della guerra civile, Mandela era ancora in carcere, gli oltranzisti bianchi difendevano e volevano rafforzare le più odiose forme di "apartheid" e il mondo aveva iscritto il Sud Africa nel libro nero, fui invitato ad una colazione, insieme ad altri milanesi, da parte di un gruppetto di bianchi sudafricani che lavoravano per la convivenza. Ci dissero all'incirca così: il Sud Africa è avviato verso la guerra civile; noi cerchiamo di evitarla; per questo vogliamo riconoscere pari diritti a bianchi e neri, nel quadro di uno Stato costituzionale e federale; noi pensiamo che lo schema ed i principi di uno Stato federale siano l'unica via che ci resta per evitare la lacerazione del paese; siamo venuti a raccontarvi ciò nella speranza che voi comprendiate ciò che stiamo facendo e che lo condividiate. È dai tempi del Liceo che Cattaneo e il federalismo europeo, e i "Federalist" di Hamilton e Madison sono, per me, una stella polare. Ma mai avevo compreso così profondamente il valore immenso del federalismo democratico prima di questa esperienza con i rappresentanti del Sud Africa. E vedere, negli anni successivi, lo svilupparsi positivo delle vicende sudafricane nella direzione indicata in quella colazione, mi ha dato molta emozione e gioia.

Luca Meldolesi dice molto bene quando osserva ne "Il nuovo arriva dal Sud (2009)," come il federalismo democratico, a differenza del centralismo, si basi concretamente sulla trasparenza, la fiducia, la responsabilità, il merito, l'etica, la produttività, ecc.; e come la divisione tradizionale del lavoro intellettuale e il procedere per competenze debba lasciare il campo a forme cooperative che non sono unanimistiche - nel senso che si procede insieme quando si è d'accordo e separati quando non lo si è, segnando la logica dell'uno e dell'altro che si contrappone a quella corrente de "l'uno oppure l'altro".

Molti sono i passaggi chiave di Meldolesi che condivido: il federalismo democratico deve essere tale da sprigionare energie; il federalismo democratico può, da noi, essere la leva per fare veramente i conti, una volta per tutte, con l'assurdo scarto di produttività istituzionale ed amministrativa del quale soffriamo ("soltanto un folle può condividere l'idea che il gigantesco scarto di produttività che esiste tra le medesime operazioni (ed istituzioni) amministrative americane (canadesi, australiane) e italiane sia un fenomeno affatto normale"); è possibile e forse necessario andare per gradi; è necessario affrontare con decisione la questione culturale che ci tiene distanti dai Paesi a federalismo democratico perché "il provincialismo culturale ha, in proposito una funzione nefasta"; la riforma del titolo V della Costituzione, pur affrettata e pasticciata, pone alcune premesse base del vero federalismo che dobbiamo sviluppare e non soffocare come molti stanno cercando di fare; un federalismo democratico correttamente inteso è l'occasione storica per affrontare veramente in modo nuovo piaghe bibliche del nostro paese che rischiano di

farci sbandare definitivamente (“sostengo che se non prendiamo sul serio il Mezzogiorno e l’amministrazione pubblica rischiamo di finire noi stessi “fuori mercato”, ovvero lasciamo che l’aggravarsi progressivo di alcuni problemi chiave del paese, come sono per l’appunto quelli del Sud e dello Stato, renda la crisi italiana sempre più ingovernabile”. “L’opportunità storica esiste: di questo siamo certi. Bisogna trovare il modo di passare dalle parole ai fatti”).

Se questi sono i presupposti concettuali e valoriali, come possiamo giudicare cosa sta succedendo da noi? Cattaneo sarebbe contento di vedere i nostri sviluppi ed il suo nome così spesso tirato in ballo in relazione al federalismo leghista nostrano? Il federalismo rappresenta un elemento essenziale della sua concezione politico-istituzionale, della sua filosofia della libertà e della democrazia, della sua visione per unire i popoli e gli Stati. Egli è un profondo conoscitore della storia svizzera e di quella degli Stati Uniti d’America che prende sempre a riferimento parlando degli Stati Uniti d’Europa e degli Stati Uniti d’Italia; ha letto e meditato i Federalist. Parliamo dunque di Cattaneo e del federalismo democratico perché siamo qui ad un punto cruciale della differenza con il dibattito in corso da noi.

A Cattaneo farebbe orrore questo nostro miserabile dibattito sul federalismo, condotto esclusivamente in chiave economica, anzi in chiave contabile-fiscale. In realtà anche se Cattaneo, a mia conoscenza, non tratta mai espressamente il federalismo da un punto di vista specificamente ed esclusivamente economico e del federalismo fiscale, la sua concezione di federalismo sottintende anche una concezione economica e fiscale. Si tratta di una concezione molto semplice e lineare che è quella propria del federalismo, per così dire, allo stato puro. Salvo le grandi funzioni che vengono conferite allo Stato federale (difesa, moneta, commercio internazionale, politica estera), tutte le altre attività vengono svolte e finanziate direttamente dai governi locali. Ogni governo locale realizza un certo livello di servizi ed il suo costo viene a gravare, con le imposte locali, sui cittadini che hanno così la possibilità di partecipare all’amministrazione e alla politica locale e di giudicarla. Questa impostazione presuppone l’accettazione di possibili disuguaglianze nei vari territori. Nella pratica i principali Stati federali non applicano il federalismo ed il federalismo fiscale nella loro forma pura, che Cattaneo sosteneva. In tutti i casi rilevanti (a partire dagli USA sino alla Germania, l’Australia, il Canada) il governo federale distribuisce rilevanti fondi ai territori più deboli per assicurare almeno un minimo livello di uguaglianza dei cittadini a prescindere dalla loro residenza, attuando le cosiddette politiche di perequazione. Due punti però sono certi:

- il federalismo democratico è una concezione politico - democratica - istituzionale che non va confusa con il roboante e ingannevole concetto di federalismo fiscale;
- non si può neppure parlare di federalismo fiscale quando gli enti locali non hanno significative entrate proprie (come è in Italia anche con la nuova legge in attuazione) o quando significative voci di spesa sono sostanzialmente governate dal centro (come è in Italia per la, di gran lunga più rilevante, voce di spesa delle regioni e cioè la spesa sanitaria).

Quello che stiamo facendo noi, in modo così tormentato, confuso e roboante, non può

essere chiamato né federalismo né federalismo fiscale. È solo una mediocrissima discussione di bassissimo livello scientifico e politico sulla distribuzione tra entrate centrali e locali, come ce ne sono state tante nei 150 anni di unità nazionale, come ha spiegato il prof. Giarda in una magnifica lezione tenuta il 2 marzo 2010 all'Università Cattolica. Il prof. Giarda ha ricordato che probabilmente il massimo grado di federalismo fiscale è stato da noi raggiunto sotto il regime fascista, con il Testo Unico della Finanza locale del 1931, che ha posto le entrate fiscali locali e segnatamente comunali su una solida base di autonomia, con l'imposta di famiglia, le imposte di consumo, le sovrapposte sui redditi fondiari e sul reddito generale. Il centralismo fiscale assoluto è stato, invece, raggiunto nel corso degli anni '70 con la c.d. riforma Visentini e con i decreti Stammati del 1977 che hanno abolito totalmente ogni autonomia fiscale locale. Il prof. Giarda ha gentilmente intitolato la sua bellissima e rigorosa lezione: "La favola del federalismo fiscale". Io che sono più rude, anche dopo averlo ascoltato, l'avrei chiamata: "L'imbroglio" o "La farsa del federalismo fiscale". Sarei tentato di chiamarlo in termini anche più duri ricordando che gli attuali "federalisti" hanno eliminato l'unica imposta locale logica e naturale che era l'ICI.

Ma ritorniamo a Cattaneo inserendo i punti chiave del suo federalismo nelle grandi tendenze storiche.

Il modello di Stato-nazione si afferma definitivamente nella Francia rivoluzionaria, ma prima di affermarsi, esso si confronta con il modello federalista che ha le sue radici negli scritti dei Federalist. L'Assemblea legislativa del 26 agosto 1792 iscrive Hamilton e Madison nella lista dei "celebri servitori dell'umanità". Del resto Montesquieu aveva teorizzato la repubblica federativa, quale forma di governo che traeva origine da una convenzione di corpi politici autonomi e che "preveniva tutti gli inconvenienti" politici, "gli eccessi del dispotismo regio e della demagogia popolare". Hamilton aveva letto "L'Esprit des lois" e la "Repubblica federalista" di cui aveva parlato Montesquieu, che gli appariva la difesa dei governi popolari. Ma già nel settembre 1792 il federalismo fu visto dai giacobini come minaccia scissionista, come "conflitto per restaurare la monarchia". La guerra ravvivava la minaccia di una restaurazione monarchica ed alimentava il timore della frantumazione (un timore analogo dominò in Italia, come vedremo, nel 1861). Perciò la soluzione federalista alimentata nei circoli girondini fu attaccata violentemente dai giacobini come sinonimo di "complotto realista".

È questa la visione che finisce per imporsi con il mito dello Stato-nazione e con il feroce centralismo e accentramento burocratico-militare. Per i giacobini i sostenitori del federalismo finirono col confondersi con i difensori del particolarismo feudale o dei privilegi aristocratici oppure con gli alleati dei nemici esterni della Rivoluzione. Emblematicamente l'autore della traduzione francese dei Federalist, Trudaine de la Sablière, finì, per questo, sul patibolo. La politica giacobina di accentramento burocratico-militare fu proseguita e sviluppata da Napoleone e diffusa in tutta l'Europa continentale. In Italia l'ammirazione per la costituzione americana era diffusa tra i pensatori e l'impostazione federalista appariva a molti congeniale ad un paese diviso in piccoli Stati, come formula per conciliare una necessaria unione con il rispetto delle tradizioni locali. Ma gli italiani (soprattutto i lombardi) che avevano accolto Napoleone come liberatore erano anche affascinati dal modello francese vivificato dallo spirito e dalla speranza

rivoluzionaria. Nel 1796 l'amministrazione generale della Lombardia indisse un concorso tra "tutti i buoni cittadini e amanti della libertà" per rispondere al quesito: "Quale dei governi liberi meglio convenga alla felicità d'Italia?". Vinse il filosofo ed economista piacentino Melchiorre Gioia fautore di una repubblica unitaria, come la maggior parte dei partecipanti al concorso. Ma proposte federaliste erano state elaborate in Italia sin dal settecento, come quelle di Antonio Genovesi e del conte di Hauteville, ministro degli esteri del re di Sardegna che elaborò, nel 1791, un progetto per l'idea di una confederazione delle Potenze d'Italia, per difendersi dalle pressioni scaturenti dalla rivoluzione francese. Ma nel concorso non mancarono le impostazioni federaliste anche in chiave democratica e rivoluzionaria, come quella del vercellese Giovanni Antonio Ranza, che merita di essere citata:

"Siccome l'Italia è divisa da molti secoli in domini, e costumi, e dialetti, ed interessi diversi, non è ora possibile di darle una forma di governo unica per tutti. Adunque adotteremo l'unità del governo federativo degli Stati Uniti d'America o dei Cantoni Svizzeri, ad onta dello spauracchio degl'imbecilli, chiamato federalismo; organizzandolo in undici Repubbliche federate, ossia Stati liberi federati d'Italia; ciascuno de' quali dentro il 1797 adunato in Convenzione nazionale formerà la sua costituzione più o meno democratica, secondo il suo stato fisico, politico, e morale, ad oggetto di cercarvi la possibile felicità" .

Dopo la caduta di Napoleone il modello centralista francese si consolida al Congresso di Vienna. "L'amministrazione uniforme e la subordinazione della periferia al centro, assicurata dai prefetti e dai sindaci - ufficiali di governo si presentarono come strumenti troppo efficaci per essere abbandonati" (Zeffiro Ciuffoletti). Tuttavia sulle rovine dell'impero napoleonico e dopo tanti anni di sanguinose guerre, ripresero vigore anche le idee federaliste come strumento di pace tra i popoli. Anche in Italia si aprì un vivo dibattito tra gli spirito più liberali, e si ritornò a guardare con ammirazione verso gli Stati Uniti d'America dove la democrazia si era affermata, senza il terrore e senza i rischi dell'autocrazia e dove il bilanciamento dei poteri, proprio grazie all'impostazione federalista, si era realizzato. In questa breve fase della storia italiana, l'orientamento unitario era nettamente minoritario, mentre la visione federalista appariva realistica e pragmatica (F. Della Peruta, La federazione nel dibattito 1814-1847, in Conservatori liberali e democratici nel Risorgimento, Angeli, 1989). L'indirizzo federalista di stampo liberale democratico, diciamo sul modello americano, si intreccia con le aspirazioni all'indipendenza, con le varie proposte di confederazioni tra gli Stati italiani, con il filone cattolico contrastante il mito dello Stato - nazione a fronte del ruolo delle persone e delle società intermedie (si veda per tutti Rosmini per il quale quando lo Stato da semplice mezzo diventava fine (tutto dello Stato, nello Stato e per lo Stato) il vero fine che è la persona umana ne risulta schiacciata. Per questo secondo Rosmini gli Stati più rispettosi della persona e delle sue forme associative - famiglie - corporazioni - comune - erano quelli federali). Sulle macerie delle rivoluzioni del 48-49 si radicalizzò anche la posizione dei democratici. Da un lato Mazzini e gli unitari, dall'altro i democratici federalisti. Tra questi fu particolarmente attivo Giuseppe Ferrari, influenzato da Proudhon, impegnato nel 1848 a Milano con Cattaneo del quale era amico e che dedicò parecchi scritti al tema federalista (tra i quali la Federazione Repubblicana, Londra 1851). Ferrari era federalista ma insieme fautore di una rivoluzione nazionale e socialista.

È in questo ricco contesto che emerge Cattaneo come portatore della più coerente e

precorritrice visione politica del federalismo in Italia e in Europa. Ma su questo punto bisogna essere chiari. Mentre Ferrari è federalista e socialista, Cattaneo è federalista e liberale; è federalista in quanto profondamente liberale, ed anche per questo fu stroncato da Gramsci nel 1931. Anzi, per essere ancora più chiari Cattaneo si poneva come l'esponente più maturo della democrazia radicale, ed era avversario del socialismo. Ma prima di passare ad alcune concezioni di fondo del federalismo di Cattaneo, è necessario ripercorre alcuni altri passaggi storici.

Anche dopo il crollo delle speranze del '48 Cattaneo rimase intransigente avversario del Piemonte e della politica di annessione piemontese. Mentre altri democratici repubblicani, come Mazzini e Garibaldi, sacrificarono il loro ideale repubblicano e democratico alla superiore esigenza dell'unificazione italiana schierandosi con la monarchia sabauda, Cattaneo continuerà a sostenere che l'unità attraverso annessioni al Piemonte sarebbe stata una finta, una incompleta, una cattiva unità. "Libertà è Repubblica; e Repubblica è pluralità, ossia federazione". E in una lettera ad un amico siciliano del 1860 scrive: "Pilo era unitario a ogni costo; con patti e senza patti. E voi pure v'intitolate puramente e semplicemente unitari. Io non ho sperato mai nulla nella nuda unità; per me la sola possibile forma d'unità in liberi popoli è un patto federale. Il potere debb'esser limitato; e non può essere limitato se non dal potere". Quando leggo queste riflessioni di Cattaneo sull'insufficienza dell'unità non posso non ripensare a un passo di : "Da Quarto al Volturno. Noterelle d'uno dei Mille" di Giuseppe Cesare Abba. E' il 22 maggio 1860. La stupefacente vittoria di Calatafimi è alle spalle. Le squadre dei garibaldesi sono attestate, in ansiosa attesa di puntare su Palermo. Quella alla quale appartiene il ventiduenne Giuseppe Cesare Abba è attestata a Parco, un piccolo paese in vista di Monreale e Palermo. Abba si intrattiene con un giovane frate, Frate Carmelo, di ventisette anni, ammirato ed affascinato dalla spedizione dei garibaldesi, ma, al tempo stesso, diffidente di essa. Annota Abba : "L'anima di padre Carmelo strideva. Vorrebbe essere uno dei nostri, per lanciarsi nell'avventura col suo gran cuore, ma qualcosa lo trattiene dal farlo". E così si sviluppa il breve, illuminante dialogo :

" Venite con noi, vi vorranno tutti bene"

"Non posso"

"Forse perché siete frate? Ce ne abbiamo già uno. Eppoi altri monaci hanno combattuto in nostra compagnia, senza paura del sangue"

"Verrei, se sapeste che farete qualcosa di grande davvero; ma ho parlato con molti dei vostri, e non mi hanno saputo dir altro che volete unire l'Italia"

"Certo, per farne un grande e solo popolo"

"Un solo territorio! In quanto al popolo, solo o diviso, se soffre, soffre ; ed io non so che vogliate farlo felice"

"Felice! Il popolo avrà libertà e scuole"

"E nient'altro!" interruppe il frate: "perché la libertà non è pane e la scuola nemmeno. Queste cose basteranno per voi Piemontesi; per noi qui no"

"Dunque che ci vorrebbe per voi?"

"Una guerra non contro i Borboni, ma degli oppressi contro gli oppressori, grandi e piccoli, che non sono soltanto a Corte, ma in ogni città in ogni villa".
"Allora anche contro di voi frati, che avete conventi e terre dovunque sono case e campagne!"

"Anche contro di noi : anzi prima che contro ogni altro! Allora verrei. Così è troppo poco".

Oggi, dopo 150 anni, possiamo dirlo: l'Unità d'Italia è stata troppo poco. Frate Carmelo aveva ragione. Pensava e diceva quello che pensava e diceva Carlo Cattaneo. È da lì che dobbiamo ricominciare. Dobbiamo ripartire dai fondamentali di una democrazia reale, che si basa sulla eterna lotta degli oppressi contro gli oppressori, affinché tutti possano avere pane e lavoro, perché si sia un solo popolo e non solamente un territorio unificato. È questo, del resto, uno dei temi di fondo che attraversano i numerosi interventi, molti dei quali di straordinaria attualità, di Garibaldi nei ventidue anni successivi. L'Italia per cui si è battuto ha poco in comune con quella reale, un paese dove il potere è rimasto, nella sua essenza, oppressivo e non al servizio dei cittadini. Anche Garibaldi di fronte alla unità così diversa da quella che aveva sognato, così insufficiente, raccomanda: ridurre il costo generale dell'apparato pubblico, "dicentrando" amministrativo basato sui sindaci e sui comuni, abolendo prefetture, sottoprefetture, consigli di prefettura. Anche lui dunque, sia pure a posteriori, come Cattaneo.

Ma Cattaneo se è un intransigente sui principi è anche realista. Dopo il fallimento del tentativo brevissimo di far filtrare il pensiero federalista in Garibaldi e nei suoi a Napoli prima della consegna dell'ex Regno delle Due Sicilie al re piemontese, Cattaneo cerca di salvare il salvabile e di puntare sull'istituto regionale, come ultima speranza di autonomia e decentramento. Sono parecchie, anche nell'ambito governativo, le voci che, in quegli anni dell'inizio dell'unità, si levano verso un progetto di nuovo assetto amministrativo basato su un forte decentramento rispettoso delle tante e profonde differenze tra i vari Stati preunitari. Nel 1859 erano stati estesi brutalmente alla Lombardia gli ordinamenti centralistici piemontesi con la legge Rattazzi del 23 ottobre 1859. Ora c'è chi si vuole muovere in modo diverso. Alla commissione istituita nel giugno 1860 per il nuovo assetto amministrativo, il ministro dell'interno Farini indirizzò una Nota, in parte ispirata da Cavour, che sottolineava l'esigenza di conciliare la "forte unità dello Stato", con le più accentuate libertà amministrative locali, dando un rilievo alle regioni che Farini considerava "le membra naturali dell'Italia". Al Sud erano state fatte larghe promesse di autonomia, ma alla fine la volontà autonomistica fu barattata contro la speranza che il governo centrale concedesse forti aiuti economici e militari. Nel febbraio 1861 Camera e Senato proclamarono il regno e conferirono a Vittorio Emanuele II il titolo di re d'Italia. In marzo Minghetti, che aveva sostituito Farini come ministro degli Interni, presentò, d'accordo con Cavour, quattro disegni di legge sul decentramento amministrativo che, pur svuotando il ruolo delle regioni ridotte a consorzi di province, conservavano un impianto decentrato e rispettavano e valorizzavano le identità regionali e i vecchi patriottismi municipali. Il modello era anglofilo. Al governo spettavano le grandi competenze unitarie: gli esteri, la difesa, i trasporti, le poste.

Ma il disegno di uno Stato decentrato durò pochi mesi. Il 9 di ottobre del 1861 Bettino Ricasoli, presidente del Consiglio dopo la morte di Cavour, estese per decreto a tutto il paese la legge con la quale Urbano Rattazzi aveva applicato alla Lombardia, nell'ottobre del 1859, il regime amministrativo, fortemente centralizzato, delle province piemontesi. Fu abbandonato il modello inglese e adottato, con una radicale inversione di marcia, il modello francese. Che cosa era accaduto tra marzo e ottobre del 1861? Era morto a giugno Cavour, era scoppiata nel Sud la cosiddetta guerra del brigantaggio, e si delineava un duro scontro con la Chiesa. Come all'inizio della rivoluzione francese, prevalse la paura. Il decentramento appariva come pericolo di frantumazione e i federalisti apparivano come

sostenitori di particolarismi che, soprattutto nel Sud, apparivano di tipo reazionario. La soluzione accentratrice fu completata con le leggi Ricasoli del 1865 che ridisegnarono tutta l'Italia secondo il modello piemontese e vane furono le proteste degli "autonomisti" lombardi, toscani, napoletani e siciliani. Dei disegni federalisti moderati e democratici non restava, nel 1861 e 1865, altro che le ceneri.

Ma fino all'ultimo, Cattaneo, pur profondamente deluso ed amareggiato, non desistette mai dal promuovere la sua visione civile e democratica e la sua richiesta di larghe forme di autonomia e decentramento: così nelle ultime lettere ai "liberi elettori" del 1867 e 1868, che mettevano in luce lo scollamento tra il paese reale e la struttura centralistica ed estranea del nuovo Stato.

Con la morte di Cattaneo a Castagnola nella notte tra il 5 e 6 febbraio 1869 la sua voce non si spense. La consapevolezza che la soluzione centralistica era una forzatura per un paese così diversificato come l'Italia era presente a molti e appena passata la fase acuta dell'avvio del nuovo Stato si ricominciò a parlare di autonomia e decentramento. Già nel 1866 era stata presentata in Parlamento una proposta di legge in chiave autonomista e di decentramento; nel 1868 Stefano Jacini aveva pubblicato il più importante progetto regionalista della storia dello Stato liberale (La riforma dello Stato e il problema regionale); nel settembre 1870 Jacini stesso e Panza di San Martino indicano a Firenze un grande incontro di uomini della Destra e della Sinistra favorevoli al decentramento. "L'Italia - afferma il programma finale - ha bisogno di una modificazione del suo organismo governativo nel senso di attuare il massimo possibile del decentramento dei pubblici affari che sia compatibile coll'unità politica dello Stato... Al Governo Centrale i grandi interessi comuni, a tutta la nazione e ai partiti politici rappresentati nel Parlamento nazionale la lotta intorno a questi, e agli interessi locali invece maggiori possibilità di essere liberamente e con grande cognizione di causa amministrati da coloro cui direttamente li riguardano".

L'elemento di maggiore novità in questa concezione era quello dello Stato come associazione di associazioni, una concezione tipicamente cattaneana. A partire dal 1878 furono i seguaci di Cattaneo riuniti nella Rivista Repubblica (diretta da Alberto Mario e voluta da Arcangelo Ghisleri, rivista dichiaratamente federalista (tanto che doveva prendere il nome di "Il Cattaneo") a tenere desta l'idea federalista che il grosso della Sinistra al governo aveva totalmente abbandonato per schierarsi a favore del nuovo ordine "regio e unitario". La rivista si pose come raccordo tra la generazione federalista di Cattaneo, Ferrari, Macchi, Mario e Gabriele Rosa e le nuove generazioni repubblicane e socialiste che si collocarono in una posizione di opposizione allo Stato monarchico, unitario, accentratore. Nel 1888 una dura polemica vide contrapposti Federico Campanella (repubblicano unitario intransigente) e Alberto Mario che così replicò:

"La centralizzazione. Obbligando ad un tipo unico entro uno stampo venti popoli, venti storie, venti interessi, venti civiltà, venti tradizioni, venti abitudini, venti tendenze, schiacciando la varietà feconda sotto il masso cretino dell'uniformità, sostituendo la metafisica delle simmetrie alle forme native elaborate dalla natura e dal tempo che dissecca la prima radice di ogni grandezza civile - l'individualismo - nega il massimo principio motore e creatore che nella scienza è la specializzazione, nell'economia è la divisione del lavoro.... La centralizzazione coi rispettivi prefetti, coscrizione militare e legge unica e dittatura annessa è abito apoplettico, è un fatto modernissimo

avvenuto in un giorno di parossismo rivoluzionario: un regalo dei giacobini, è un francesismo, di cui fra i repubblicani in Italia, una setta del partito mazziniano è plagiaria insipiente”.

È Cattaneo che continua a parlare in queste parole. E Cattaneo continua a parlare, sul tema delle autonomie, in Arcangelo Ghisleri (con il suo Circolo Cattaneo di Cremona, 1879), in Napoleone Colajanni (Questione sociale e libertà, 1879 e Istituzioni municipali, 1882), in Aurelio Saffi (Lezioni d’oltre Atlantico, 1902), nello stesso Minghetti (I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazione, 1881), nell’Associazione Costituzionale e nel Circolo popolare di Milano (1888), nell’azione del tecnologo e parlamentare milanese Giuseppe Colombo (eletto nel 1886 e protagonista di una lunga stagione il giovane deputato milanese si rifaceva ad entrambi i filoni della tradizione regionalistica italiana: quello liberal-moderato dei Minghetti e Farini e quello repubblicano federalista di Cattaneo e Ferrari e combattè il giacobinismo di Crispi che faceva dell’Italia “una delle nazioni più burocratico del mondo”), in Treves di Critica Sociale e nei movimenti socialisti soprattutto milanesi di fine secolo che, come Cattaneo, legavano il tema dell’autonomia locale alla “lotta per la libertà”; nella ricca schiera degli studiosi della questione meridionale (da Renta a Nicefaro, al socialista Ettore Ciccotti che indicava per il Mezzogiorno la soluzione federalista secondo il modello svizzero in : Attraverso la Svizzera, 1899) a Maffeo Pantaleoni, a Nitti e soprattutto a Salvemini che si rifà espressamente a Cattaneo la cui conoscenza approfondita fece quando fu insegnante di storia in un liceo di Lodi, 1898-99, e che riesce a fondere, in forma originale, il meridionalismo radicale di Nitti, il liberalismo di Antonio De Viti De Marco e il federalismo di Cattaneo), nel grande municipalismo di Sturzo che si definiva “unitario ma federalista impenitente” e che come Cattaneo legava strettamente le autonomie locali e soprattutto comunali al principio di libertà; nell’opera immensa di Luigi Einaudi svolta, sempre con coerenza, nell’arco di oltre 50 anni; nei movimenti social-liberali come Giustizia e Libertà nell’ambito del quale Rosselli, nel 1934, dice parole che potrebbero tranquillamente essere firmate da Cattaneo:

“Vi è un mostro nel mondo moderno – lo Stato – che sta divorando la società... Questo Stato bisogna abbatterlo la rivoluzione italiana, se non vorrà degenerare in una nuova statolatria, in più feroce barbarie, dovrà sulle macerie dello Stato fascista e capitalista, far risorgere la società, federazione di associazioni quanto più libere e varie possibili. Avremo bisogno anche domani di una amministrazione centrale di un governo ma così l’una come l’altra saranno agli ordini della società e non viceversa. L’uomo è il fine. Non lo Stato”.

Sono parole non dissimili nella sostanza a quelle che il grande settantenne Konrad Adenauer pronunciò nel marzo 1946 all’Università di Colonia ergendosi (in quello che fu giustamente definito “uno dei più importanti discorsi nel mondo del dopoguerra, quello che segnò il vero inizio della nuova politica della Germania e dell’Europa occidentale” P. Johnson), contro il mito dello Stato nazione e contro il giacobinismo –centralista della sinistra marxista. Disse Adenauer: “siamo prima persone, cittadini, europei e poi tedeschi, mai più lo Stato – nazione; mai più lo Stato – etico. Vogliamo una Germania federale per un’Europa federale”.

Dunque non è vero che Cattaneo fu una voce isolata. Cattaneo rappresenta un anello importante di una grande tradizione nella quale si ritrovano il grande liberalismo, il miglior socialismo non marxista, la grande tradizione cattolico-liberale. Una lunga catena

che, volendo, possiamo, nella nostra epoca, far nascere dai Federalist e che non è mai finita, essendo sempre a rischio, come lo è oggi, minacciata in forma sempre più intensa dai portatori di una visione che vede la rinascita di neostatalismi e neototalitarismi, sia pur mascherati.

Questo excursus storico mi agevola le conclusioni sui temi che a me sembrano più importanti e più attuali del federalismo di Cattaneo.

A me sembra che i temi principali siano i seguenti cinque:

1. Il federalismo è uno strumento per unire non per dividere, per la pace non per la guerra, per facilitare la tenuta e la ricostruzione del tessuto sociale non per inserire nello stesso nuove lacerazioni.

2. Il federalismo non è solo un meccanismo istituzionale ma è soprattutto uno strumento per la garanzia delle libertà civili e politiche. È la fede nella libertà, nella responsabilità individuale, nell'autonomia che anima il federalismo. La meta per Cattaneo non è il federalismo in se ma la maggior libertà possibile, civile, economica, politica ed il federalismo è il mezzo che meglio aiuta a perseguire questo obiettivo.

3. Il nucleo fondante del federalismo sono i Comuni, la particella prima del tessuto sociale e democratico. "I Comuni sono la nazione: sono la nazione nel più intimo asilo della sua libertà"; il Comune "è uno Stato elementare, permanente e indissolubile". "Chi in Italia prescinde da questo amore delle patrie singolari, seminerà sempre nell'arena". E' proprio grazie alla ricchezza ed alla molteplicità delle sue città che "l'Italia è storicamente e fisicamente federale".

4. Il diritto federale è diritto dei popoli. "L'unità senza libertà" è un falso indirizzo. E "dietro questi falsi indirizzi si svia la libertà, dietro le visioni della grandezza, della gloria, del primato si oblia il diritto". E' necessario che ogni popolo "tenga le mani sulla sua libertà". "No, qualunque sia la comunanza dei pensieri e dei sentimenti che una lingua propaga tra le famiglie e le comuni, un parlamento adunato in Londra non farà mai contenta Ginevra: le leggi discusse in Napoli non risusciteranno mai la giacente Sicilia, né una maggioranza piemontese si crederà in debito mai di pensar notte e giorno a trasformar la Sardegna, o potrà rendere tollerabili tutti i suoi provvedimenti in Venezia o in Milano. Ogni popolo può avere molti interessi che può trattare egli solo, perché egli solo li sente, perché egli solo li intende. E v'è inoltre in ogni popolo anche la coscienza del suo essere, anche la superbia del suo nome, anche la gelosia dell'avita sua terra. Di là il diritto federale, ossia il diritto dei popoli; il quale debba avere il suo luogo, accanto al diritto della nazione, accanto al diritto dell'umanità".

5. Federalismo non vuol dire localismo. Vuol dire farsi animatori dell'"alacre sviluppo della vita locale" basato su una "soda libertà", ma tutto ciò per essere soggetti attivi solidamente piantati nel proprio territorio ma proiettati in uno spazio culturale, civile e politico generale, perché il federalismo unisce e non separa.

"Fin dai primordii dell'opera nostra, or è più di vent'anni, abbiamo detto, e vorremmo bene che il benigno vecchio se ne ricordasse, che "l'Italia doveva tenersi soprattutto all'unissono coll'Europa, e non accarezzare altro nazional sentimento che quello di serbare un nobile posto nella grande associazione scientifica dell'Europa e del mondo. I popoli debbono farsi continuo specchio fra loro,

perché gl'interessi della civiltà sono solidarj e comuni, perché la scienza è una, l'arte è una, la gloria è una. La nazione degli uomini studiosi è una sola: è la nazione d'Omero e di Dante, di Galileo e di Bacon, di Werner e di Linneo, e di tutti quelli che seguono i loro esempj immortali. E' la nazione dell'intelligenza, che abita tutti i climi e parla tutte le lingue". Tale fu sempre la nostra fede. Giustizia e libertà ad ogni nazione, ad ogni popolo, ad ogni famiglia; padrone ognuno in casa; e tutti fratelli e amici in tutte le parti della terra.... Ci ricordiam d'aver già molt'anni addietro invocato l'unione fraterna di tutti i popoli europei nel semplice grido del cittadino e del filosofo: Libertà e Verità!" (dalla prefazione al volume 11° del Politecnico, 1861).

Se il federalismo è per unire e non per dividere; se il federalismo democratico è per dare vita ad una democrazia più viva e partecipata; se il provincialismo culturale è la negazione del federalismo, cosa ne facciamo del "pseudo federalismo" della Lega?

Dobbiamo buttare via tutto e ricominciare da capo? Penso di no. Innanzi tutto dobbiamo dare merito alla Lega di avere posto sul tavolo, con forza e decisione, il tema del federalismo. Senza la Lega il tema non sarebbe mai stato posto all'ordine del giorno. Senza la Lega non ci sarebbe stato il titolo V della Costituzione. Senza la Lega non saremmo qui oggi a ragionare sul federalismo democratico e ad interrogarci sul da farsi.

Io creo che dobbiamo continuare sulla linea del federalismo democratico, correggendo l'insufficiente, banale e pericoloso federalismo fiscale; cercando di traghettare il Paese da Bossi a Cattaneo; non sciupando l'occasione di raddrizzare, in linea federalista, il disegno ed il funzionamento dello Stato italiano. I problemi da affrontare sono grandi e complessi e richiedono un impegno lungo e tenace. È una scelta che comporta anche dei rischi, ma il rischio maggiore risiede nel non fare nulla e nello stare immobili in mezzo al guado, ad aspettare e vedere come va a finire. Dice Luca: meglio muoversi anche a piccoli passi, caso per caso, dove è possibile fare qualche cosa.

È in questa prospettiva che ho letto il secondo libro in esame: "Milano - Napoli. Prove di dialogo federalista". E' un libro che mi ha dato molta gioia. Perché è la prima volta che vedo che il mio libro "Viaggio nell'economia campana" (2007) è stato letto attentamente ed utilizzato da almeno un napoletano. Ero molto dispiaciuto che nessun napoletano avesse letto il mio libro, perché mi ero molto impegnato nella stesura dello stesso e nella ricerca sottostante, un impegno alimentato da un interesse profondo ed anche da amore per la civiltà napoletana e campana. Luca lo ha letto, vivisezionato, compreso, criticato, sviluppato. Sono molto d'accordo con quello che scrive, comprese le critiche. Io avevo scritto un rapporto diretto agli imprenditori, poiché da loro era venuto il mio incarico, e qui mi ero fermato non perché non comprendessi le implicazioni più vaste che la tematica evocava, ma perché volevo essere diretto, preciso e concreto: dire agli imprenditori quello che, a mio giudizio, essi potevano e dovevano fare.

Dissi che dovevano offrire alla città un piano di sviluppo basato su un progetto concreto, che ponesse al centro l'occupazione e non il PIL. Adesso questo approccio di porre al centro l'occupazione è diventato un motivo centrale un po' in tutto il mondo, compresi gli USA. Dissi che su questo piano dovevano aprire un contenzioso durissimo con chi misamministra, in modo ignobile, questa amata città e regione. Dissi anche che bisogna creare una rete di attività culturali (i giardini della conoscenza) per animare, intorno ad un progetto culturale integrato, tutta la città, per far rinascere l'orgoglio di una città colta;

e davo anche qualche indicazione su come fare. La reazione degli imprenditori è stata nulla; ed allora ho preferito stare vicino all'imprenditore Don Antonio Loffredo, il parroco del Quartiere Sanità che, nel suo quartiere, fa cose concrete di questo tipo ed è impegnato per il riscatto, attraverso il lavoro, dei giovani del suo quartiere. Napoli ha bisogno di una scossa imprenditoriale autentica e se questa scossa non la danno gli imprenditori, chi altro può darla?

Dopo molti giri anche Luca giunge a questa conclusione:

“Primo punto: chi ha interesse nel Sud a mettersi su questa strada? Lo abbiamo già detto: bisogna stringersi, innanzitutto, attorno agli imprenditori. Anche nella più desolata delle periferie sconfiniate del Mezzogiorno, quella in cui tutto sembra degrado, disoccupazione e traffici illeciti, esistono invece, magari nascosti allo sguardo, protetti da muri e cancellate, numerosi imprenditori delle PMI. Bisogna che, tramite sollecitazioni che possono provenire innanzitutto dalla pratica, essi trovino gradualmente il coraggio di mettersi in moto e di far sentire la propria voce in un processo aggregativo che coinvolga per gradi i numerosissimi “faticatori” della piramide sociale. Il contrasto intelligente dei processi di degrado, implica un lavoro di upgrading, e dunque di elevamento civile, oltre che economico, sociale, culturale, umano che deve vedere protagonisti i “valori positivi” che le PMI rappresentano. Si tratta, in realtà, di un piccolo patrimonio nascosto (un tesoretto, si potrebbe dire, di comportamenti per bene): di laboriosità, di atmosfera industriale, di cadenza produttiva, di “far di conto”, di economicità, di onestà, di professionalità, di responsabilità, di attenzione alle esigenze territoriali”.

Avevo anche detto che bisogna intrecciare alleanze e partenariati al di fuori di Napoli, unire le forze contro la incombente minaccia di lacerazione e spaccatura del Paese. Il c.d. federalismo fiscale, da solo, ci porta diritti a questo esito finale. Ed anche su questo punto trovo grande sintonia con Luca, quando scrive:

“Secondo punto: il sud non può fare tutto da sé. Può riemergere in una logica di rigenerazione sociale e di federalismo democratico solo trasformando l'attuale tendenza alla contrapposizione territoriale in un collegamento Sud-Nord interattivo”.

Non dobbiamo negare od edulcorare il fatto che ci sono territori, città e amministrazioni pubbliche dove le piaghe bibliche del Paese sono particolarmente gravi ed aggravate da una classe dirigente clamorosamente inadeguata. E tra questi vi sono sicuramente Napoli e Caserta. Ma non è obbligatorio che sia così. E non è sempre stato così, se leggiamo quello che Ambrogio, vescovo di Milano scriveva a Severo, vescovo di Napoli, in un dialogo che era già una prima prova di federalismo. Noi, insieme, dobbiamo respingere la logica dell'egoismo, del provincialismo, dell'odio, perché questi sentimenti ci portano verso una direzione pericolosissima, distruttiva, e che rinnega il DNA della civiltà italiana.

Io non credo, in verità, che nemmeno l'unità dello Stato italiano sia in gioco anche se, come struttura Stato, l'Italia va profondamente rimodellata, in chiave federalista. Io sono d'accordo con Guido Piovene che, al termine del suo memorabile Viaggio in Italia del 1956 scriveva: *“Questo spiega perché l'Unità d'Italia, sempre dichiarata precaria, non sia mai stata minacciata. Nemmeno una guerra catastrofica l'ha messa seriamente in crisi”.* Ma, aggiungeva, si tratta di una unità fisica, soprattutto passiva, mentre è necessario impegnarsi per una unità morale, che consiste nell'associarsi in vista di un fine comune. Per questo l'attuale crisi è benefica, se ci porta ad interrogarci, come dobbiamo, sui nostri fini comuni come

associazione di persone compartecipi di una grande millenaria civiltà che ci accomuna, la civiltà italiana, componente essenziale della civiltà europea e mondiale.

Per questo dobbiamo preoccuparci non tanto dell'economia fine a se stessa ma del bene vivere, premessa di una buona economia e dei punti di forza della civiltà italiana, che dobbiamo preservare, impedendo che continui oltre l'operazione in atto di demolizione proprio dei nostri punti di forza.

- La civiltà italiana è stata grande, quando, come dice Prezzolini, ha saputo essere universale. E noi, sempre di più, sosteniamo forze politiche, come la Lega, che tendono a chiuderci in una incultura superlocalistica e parrocchiale.

- La civiltà italiana è stata grande quando ha saputo essere dispensatrice di umanità, di gioia, di bellezza, di serenità; e noi non ci ribelliamo a chi ci trascina in situazioni e comportamenti sempre più cupi, spregevoli, grotteschi, offensivi e privi di ogni umanità. E' un pensatore francese di grande spessore come Marc Fumaroli che intervistato dal Corriere della Sera ci incita a recuperare questi fattori essenziali della civiltà italiana. *"Non credo esista un altro Paese che benefici di tanta simpatia nel mondo. Immagino dipenda dal fatto che l'Italia è sempre stata dispensatrice di gioia e bellezza"*. Una condizione che, secondo Fumaroli, l'Italia ha ancora nel suo DNA: *"Sarebbe normale che fosse l'Italia a mostrare al resto dell'Europa la via per uscire dalle sabbie mobili della cultura di massa"*.

- La civiltà italiana ha ereditato dalla storia uno dei più prestigiosi patrimoni culturali e paesaggistici del mondo, patrimonio culturale ed insieme economico, al quale, con visione lungimirante, è stata data, per la prima volta al mondo, una tutela costituzionale (art.9). E, noi, lo stiamo dilapidando.

- La civiltà italiana è fiorita economicamente quando ha saputo felicemente inserirsi, con autorevolezza e rispetto, nel processo di integrazione europea, diventandone tra i maggiori protagonisti; e noi, con i comportamenti soprattutto del nostro presidente del consiglio, ma anche per la politica leghista, e non solo, ci siamo posti ormai ai margini di questo cruciale processo. Il Financial Times del 4 novembre, parlando dell'ultimo scandalo berlusconiano parla di un "lurid scandal" e sul 24 Ore del 6 novembre, il generale Fabio Mini dichiara: *"L'Italia perde peso politico nella UE e nei rapporti transatlantici. Siamo meno credibili e senza il fascino che cultura e tradizioni ci hanno lasciato in eredità. Gli scandali continui sono mazzate alla credibilità internazionale: non siamo più ascoltati e i nostri politici sono considerati come singoli, non come rappresentanti del Paese. Così, nelle assise mondiali, si autoescludono: siamo senza voce. In Sudamerica, di recente, un interlocutore mi ha compatito: "Peccato che lei debba vivere in un paese così..."*.

- *"Quanto tempo abbiamo perso"* ha scritto in un amaro ma, come sempre, costruttivo articolo Mario Monti (Corriere della Sera, 31 ottobre 2010), perché *"per anni si sono aggrediti più i falsi obiettivi che le cause profonde dei problemi italiani"*.

Siamo ancora in tempo per riprendere una via corretta, ma i tempi si sono maledettamente ristretti. Questo ci dice la crisi mondiale: non c'è più tempo da dilapidare. La crisi, nel mezzo della quale ci troviamo è durissima e rischiosa, ma di essa non dobbiamo avere paura. Perché essa null'altro è che un vigoroso richiamo della storia verso la riscoperta

della ragione, della responsabilità individuale e collettiva, della morale, della solidarietà, del coraggio.

Come scrisse Albert Einstein:

“La crisi è la migliore benedizione che può arrivare a persone e Paesi, perché la crisi porta progressi.

La creatività nasce dalle difficoltà come il giorno nasce dalla notte oscura.

È dalla crisi che nasce l’inventiva, le scoperte e le grandi strategie.

Chi supera la crisi supera se stesso senza essere superato.

Chi attribuisce alla crisi i propri insuccessi e disagi, inibisce il proprio talento e ha più rispetto dei problemi che delle soluzioni.

La vera crisi è la crisi dell’incompetenza. La convenienza delle persone e dei Paesi è di trovare soluzioni e vie d’uscita.

Senza crisi non ci sono sfide e senza sfida la vita è una routine, una lenta agonia.

Senza crisi non ci sono meriti.

È dalla crisi che affiora il meglio di ciascuno, poiché senza crisi ogni vento è una carezza”.

Marco Vitale

Publicato il 7 dicembre 2010 su www.allarmemilano-speranzamilano.it