

FEDERALISMO

per dividere o per unire?

di Antonio Maria Baggio

"Federalismo" è una delle parole-chiave nel dibattito politico di questo secolo, specialmente del secondo dopoguerra. A portarlo sulle prime pagine dei giornali italiani, e nelle discussioni al bar e ai mercati rionali, è stato però, in questi ultimi anni, l'imporsi del fenomeno delle "leghe". Umberto Bossi, in particolare, ha contribuito a rendere familiare la parola, proponendo il progetto federalista della Lega Nord come giustificazione di tutte le sue mosse, in innumerevoli apparizioni televisive.

In che cosa consista il federalismo, resta però ancora oscuro a molti, dato che di esso si sono sentite disparate versioni; da noi l'opinione più diffusa - e non è detto che per questo sia quella giusta - lo intende come il progetto di chi vuole dividere l'Italia in tre repubbliche

indipendenti: un progetto di matrice "nordista", rivolto principalmente a sottrarre la "Padania" o "Repubblica del Nord" (definita "Polentonia" nelle versioni "sudiste") dal gergo del Centro-Sud.

Messe in questa maniera, le cose sembrerebbero dipingere il federalismo come un progetto che ha lo scopo di dividere ciò che è unito; ma è davvero questo il federalismo? Ed è a questo federalismo che si ispira la Lega?

Ce n'è abbastanza da far rivoltare nella tomba Alexander Hamilton, il principale artefice del primo esperimento federale della storia: gli Stati Uniti d'America. Le colonie inglesi dell'America del Nord, con la Dichiarazione di indipendenza del 1776, erano diventate tredici repubbliche, legate in una Unione. Quest'ultima aveva le caratteri-

Al centro del dibattito politico, l'idea di un'Italia federale è perlopiù intesa come il mezzo per far "volare" il Nord in Europa e "consegnare" il Sud all'Africa. Ma è davvero questo il progetto della Lega? E che cosa hanno a vedere tali idee col federalismo?

Umberto Bossi, fondatore della Lega Nord, e una manifestazione leghista a Milano. Il federalismo è l'asse portante del progetto politico di Bossi.



stiche della "confederazione", cioè di un patto tra stati indipendenti, ognuno dei quali conservava intatte tutte le prerogative della sovranità, senza cederne alcuna agli organi centrali dell'Unione. Di conseguenza il Congresso, nel quale si riunivano i rappresentanti degli stati, risultava un'assemblea litigiosa e inconcludente, che si limitava a prendere atto dei dissidi tra gli stati.

Il Congresso infatti, per la conduzione della guerra di indipendenza contro l'Inghilterra, non poteva né reclutare direttamente i soldati né riscuotere direttamente i tributi: doveva chiedere entrambi ai singoli stati, col risultato che uomini e denaro venivano forniti in misura molto diseguale, a seconda che la guerra toccasse più da vicino l'uno o l'altro degli stati sovrani.

Concluse le ostilità, il Congresso si rivelò particolarmente inefficiente nell'opera di stabilire un indirizzo politico unitario in tutti i settori più importanti della vita pubblica, perché le dispute tra gli stati finivano puntual-

mente per avere il sopravvento. L'Unione tenuta insieme dalla necessità della guerra rischiava di frantumarsi sotto il peso della pace.

Si delinearono allora due principali correnti: da una parte stavano coloro che volevano mantenere la Confederazione, senza toccare la sovranità degli stati membri; dall'altra si ponevano gli "unitari", che vedevano il limite della Confederazione nella mancanza di un potere centrale al di sopra degli stati. La Costituzione degli Stati Uniti, ap-

provata nel 1787, è il frutto della mediazione tra le due posizioni, e riflette in gran parte le idee che Hamilton, insieme a John Jay e James Madison, diffuse attraverso numerosi articoli.

Il passaggio dalla semplice confederazione alla federazione vera e propria viene attuato dalla Costituzione statunitense con la ripartizione della sovranità tra due diversi livelli del governo, ognuno dei quali è sovrano nel proprio ambito: il governo della federazione ha competenza esclusiva sulla difesa, la

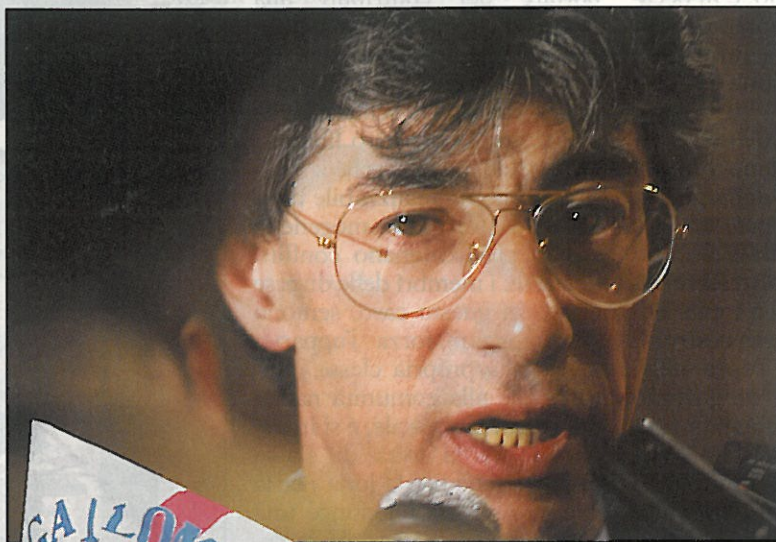
politica estera, la moneta, e riscuote direttamente le imposte necessarie a finanziare tali attività. In questo modo viene assicurata l'unità politica ed economica della federazione, e la sua sicurezza contro i pericoli esterni.

Ai singoli stati rimangono tutte le altre competenze; e la magistratura è l'arbitro che dirime le eventuali controversie. In questo modo i diversi poteri cooperano senza sovrapporsi, unendo i be-

nefici della piccola dimensione (quella statale) con quelli della grande dimensione continentale.

L'organizzazione federale consente insomma di unire comunità nazionali che, se si organizzassero in diversi stati mantenenti tutte le prerogative della sovranità, finirebbero per confliggere. Secondo Hamilton la causa fondamentale delle guerre è infatti nella sovranità assoluta degli stati: il fatto che gli stati si diano ognuno un regime democratico non è sufficiente per garantire la pace. La federazione, che rende impossibile la guerra tra gli stati membri, è dunque non solo una nuova forma di stato, ma anche una nuova forma di relazione internazionale.

Nel medesimo periodo, in Europa, il filosofo tedesco Emanuele Kant elaborava alcune delle principali basi teoriche del pensiero federalista, che mancavano nella riflessione di Hamilton. Questi infatti aveva operato sul piano dell'ingegneria costituzionale, guidato, sì, dall'idea di garantire prosperità alla futura federazione, ma premuto soprattutto dalla ricerca della sicurezza dello stato; questa lo aveva condotto a



Horacio Conde



realizzare il primo stato democratico sovranazionale: ma il principio della sicurezza è quello che giustifica, nell'epoca moderna e contemporanea, anche la creazione di regimi che limitano la democrazia interna per la necessità di dar forza ad un governo centrale capace di difendere lo stato dai nemici esterni. Tale impostazione lascia una traccia evidente nella successiva evoluzione degli Stati Uniti che, dopo l'indipendenza, rimangono a lungo una specie di isola continentale, protetta dal resto del mondo; e in occasione delle due guerre mondiali vi vengono introdotti elementi che rafforzano il potere centrale, in direzione opposta alla prospettiva federalista.

Kant invece, pur privo dell'esperienza concreta di Hamilton, affronta direttamente la questione della guerra e dell'anarchia internazionale che la provoca. La sua idea centrale è che i rapporti tra gli stati devono essere regolati dal diritto, e non dalla forza. Sosteneva dunque che si dovesse costruire un potere politico al di sopra degli stati; ma, per il timore che un governo mondiale potesse trasformarsi in una dittatura, non propose mai una "federazione mondiale", ma si limitò alla formula della confederazione tra stati. Gli mancava, com'è evidente, la conoscenza dei meccanismi costituzionali attuati da Hamilton: per questo la sua proposta, in termini giuridici, è più arretrata delle sue idee filosofiche. Ma il suo principale contributo è di avere espresso il valore della pace come risultato dell'unificazione di tutti i popoli della Terra: è la definizione stessa di "pace" che, con Kant, si arricchisce: non più la pace intesa come "tregua" tra una guerra e l'altra (che, per Kant, è ancora una condizione di guerra), ma la pace intesa come impossibilità della guerra, come pace perpetua.

È dalla congiunzione dei due approcci, di Hamilton e Kant, congiunzione che si arricchirà successivamente di molti importanti contributi, che nasce il federalismo come movimento di idee e di azione. Esso andrà sempre più caratterizzandosi come una concezione generale della società e dello stato, come una forma di umanesimo incentrata intorno al valore della pace: non un generico pacifismo, ma un movimento portatore anche di un progetto istituzionale che si propone come capace di garantire la pace.

Si distingue dal liberalismo e dal socialismo, che giudica troppo concen-

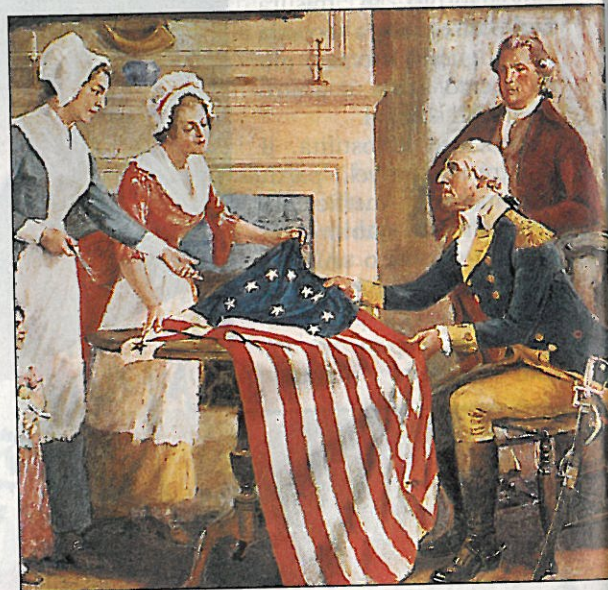
L'ex Jugoslavia insegna che la federazione non può essere imposta con la forza, ma deve maturare dal basso.

trati sui cambiamenti della situazione interna degli stati, perché ritiene che il fattore più importante per il conseguimento della pace sia raggiungere, prima di tutto, un governo sovranazionale.

D'altra parte, liberalismo e socialismo sono in grado di portare dei contributi alla teoria federalista; anzitutto perché il federalismo presuppone le istituzioni di democrazia e di rappresentanza che si ispirano al pensiero liberale; in secondo luogo perché il federalismo non è realizzabile dove esistono forti disomogeneità sociali che scatenano conflitti di classe: i membri delle diverse classi, in questo caso, sentono con maggior forza l'appartenenza alla propria classe piuttosto che alla comunità nazionale e internazionale, e si impegnano per la lotta di classe piuttosto che per la lotta per la pace; se non si raggiunge una certa omogeneità sociale, la democrazia stessa non arriva a compimento.

In conclusione, il federalismo si propone come una concezione sociale e politica che, alimentandosi anche delle conquiste democratiche e dell'emancipazione sociale conseguite da liberalismo e socialismo, è capace di affrontare la questione politica più importante emersa dal dopoguerra ad oggi: la crisi degli stati nazionali, la prospettiva di una federazione europea e, successivamente, mondiale.

Quel che si è appena detto del federalismo è certamente approssimativo e lacunoso; ma sufficiente per rendersi conto che esso possiede un vasto orizzonte, che lega l'ambito ristretto delle "nazionalità spontanee", di dimensione regionale, con quello europeo e mondiale. Le leghe di casa nostra sono in generale partite dalla riscoperta della propria "nazionalità spontanea": caso tipico la Liga veneta, considerata la "madre di tutte le leghe", che affonda le radici nella "Società filologica veneta", che fin dagli anni Settanta lavorava per una maggiore consapevolezza dell'iden-



tà del popolo veneto, promuovendone la riscoperta della cultura e la migliore conoscenza della lingua, parlata, in Veneto, ben più dell'italiano. Come le leghe venute successivamente, la "Liga" prende dunque le mosse da un'ispirazione etnica e culturale, di difesa di un'identità nei confronti del centralismo statale e della sua egemonia culturale: su queste idee - sulle quali si innesta "naturalmente" una corretta concezione federalista - la Liga ottiene i suoi primi successi elettorali.

La Liga, e le altre leghe, danno voce ad esigenze diffuse a livello locale. Ne fa fede la dichiarazione di un politico non leghista, ma democristiano, Antonio Bisaglia, che così si esprimeva nel lontano 1982, prima che il leghismo esplodesse: «Per lo sviluppo effettivo delle potenzialità del Veneto, l'ostacolo principale è nella visione centralistica che prevale ancora in Italia. Centralista



Giuseppe Distefano

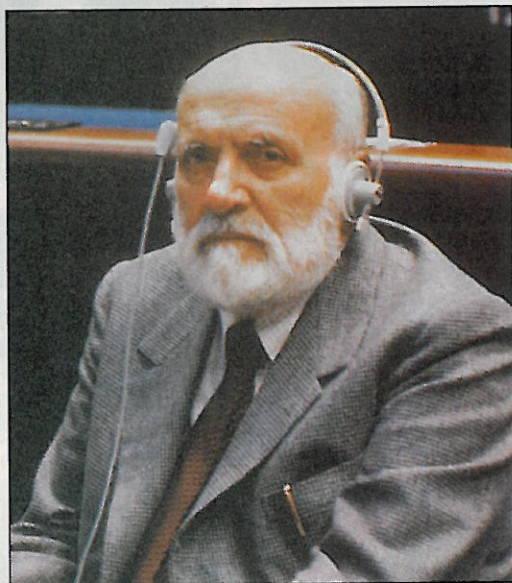
A sinistra: George Washington osserva la prima bandiera della Confederazione americana, in un dipinto di Sohu Dunsmore. A destra: l'italiano Altiero Spinelli è stato tra i maggiori federalisti di questo secolo.

e burocratica. Se ciò fosse possibile, direi che il Veneto sarebbe pronto a partecipare ad uno stato federale. Ma l'Italia no, non sarebbe pronta. L'ostacolo è nello squilibrio troppo forte tra la coesione culturale del Veneto e quella generale. Lo stato ne ha paura» (1).

L'impostazione etnico-nazionalista delle leghe non era però tale da consentire loro una penetrazione sociale capace di trasformarle in una forza di peso nazionale. Ad operare il salto è Umberto Bossi: egli ritiene che i consensi alle leghe non possono crescere intorno ad un federalismo di tipo "etnico", e che è necessario spostare l'accento su un "federalismo economico", che accomuni tutto il "Nord produttore", che si sente soffocare dal Centro-Sud considerato esclusivamente come parassitario e assistito. In questo modo la prospettiva originaria delle leghe si modifica: il nuovo discorso politico di Bossi non prende più in considerazione il territorio (la regione) come luogo dell'identità storica di un popolo, ma nel suo significato economico, come luogo degli interessi, del benessere minacciato, delle possibilità di crescita precluse. E con questo progetto che "la" Lega (e non più "le" leghe) riesce a penetrare in settori sociali prima chiusi, incamerando la maggior parte dei voti in uscita dai partiti tradizionali in crisi.

C'è però un problema: mettendo il Nord al centro del progetto politico, l'originaria ispirazione leghista è in parte abbandonata. Alcune inchieste hanno messo in evidenza che per un veneto, o un lombardo, il "Nord" non conferisce un'identità: la gente del Nord è in realtà legata alla dimensione del comune, e a quella delle attuali regioni. Questo aiuta a spiegare perché molti leghisti non si trovino a proprio agio nella "Lega Nord".

Al tempo stesso la Lega precisa la propria proposta "federalista": costituire tre macroregioni al Nord, al Centro e al Sud. Tale suddivisione non ha più alcun riferimento etnico-culturale, ma solamente economico: l'Italia



setentrionale viene considerata la dimensione minima - dal punto di vista economico - per poter stabilire una repubblica autosufficiente e capace di integrarsi in Europa.

E questa "ristrutturazione" dell'Italia è giudicata necessaria per evitare la secessione, cioè l'abbandono dell'Italia da parte del Nord: dunque, dice la Lega, federalismo per tenere unita l'Italia, non per dividerla. La secessione, però, non sembra un'eventualità realistica: non bisogna confondere l'estremismo di ristrette minoranze locali con le esigenze moderate della gran parte della popolazione. Ma perché, allora, questa grande parte della popolazione ha dato il voto alla Lega?

La risposta va forse cercata nelle disfunzioni dello stato nazionale. Ciò che questo dovrebbe normalmente attuare e mantenere, per giustificare la propria

esistenza e il consenso da parte dei cittadini, è molto, ma lo può fare, come testimoniano altri stati europei. Tra i suoi compiti principali ci sono eliminazione dei privilegi e certezza del diritto, efficienza dei servizi, equità fiscale, una certa omogeneità sociale.

Ammettiamo pure che l'Italia, su ognuno di questi punti, pur avendo compiuto passi da gigante dal dopoguerra ad oggi, è ancora molto manchevole. Soprattutto sul piano dell'efficienza e del fisco, i ceti più attivi imprenditorialmente, dislocati prevalentemente al Nord, risultano particolarmente penalizzati; ma il malcontento è generale, se è vero che al Nord le entrate tributarie sono molto più elevate di quello che che poi viene restituito attraverso i servizi, mentre il Sud, in generale, non riesce a coprire le spese con le proprie entrate. È da notare che il denaro prelevato in più al Nord non si trasforma integralmente in servizi per il Sud - un trasferimento che, in virtù del principio di solidarietà, potrebbe anche essere accettato da molti - ma viene dilapidato per inefficienza o per cause peggiori.

Se questi sono i problemi che hanno dato i voti alla Lega, sembra però che per risolverli non sia affatto necessario dividere il paese in tre parti. È certamente necessaria una radicale riforma fiscale e, al contempo, un intelligente regionalismo che dia agli amministratori locali ulteriori poteri e responsabilità, con possibilità di controllo da parte dei cittadini elettori. Quel che l'Italia deve fare, ci sembra, è lavorare in fretta per assolvere ai compiti dello stato nazionale, e che non sono risolvibili da unità politiche inferiori: sanare il deficit pubblico, sconfiggere la criminalità organizzata, ristabilire l'efficienza dei servizi centrali.

Solo uno stato efficiente può garantire che la redistribuzione delle risorse tra regioni attui una solidarietà efficiente, cioè non perpetui la situazione di bisogno, ma metta in condizione ogni regione del paese di emanciparsi. È un lavoro enorme, ma è quello che serve per il futuro: mettere in grado ogni zona del paese, e specialmente il Sud, di inserirsi nel progetto federale europeo, sulla base delle proprie forze e con la valorizzazione delle proprie caratteristiche.

Antonio Maria Baggio ■

A. Bisaglia, "Il politico come imprenditore, il territorio come impresa", intervista di I. Diamanti in *Strumenti*, 1988, 2, pp.71-80.