

20 GIUGNO 2018

Una proposta di Stato «da cui ripartire»

di **Cristina Bertolino**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Una proposta di Stato «da cui ripartire»^{*}

di Cristina Bertolino

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Il volume *Emilio Lussu - Émile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali*, di Gianmario Demuro e Roberto Louvin (Ed. LeChâteau, Aosta, 2017, pp. 1-213), costituisce per il lettore e lo studioso un'importante occasione sotto molti punti di vista.

Gli Autori mettono infatti a confronto il pensiero di Emilio Lussu – relatore alla Costituente nel 1948 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta – con quello di Émile Chanoux – capofila, ideologo e martire della Resistenza autonomista valdostana – e consentono di riflettere su figure straordinarie della nostra storia costituzionale per il loro intenso impegno intellettuale e politico.

Con un'attenta analisi e comparazione storico-giuridica, accompagnata dalla puntuale disamina degli scritti dei due ideologi¹, gli Autori sottolineano la possibilità che la fondazione di un ordinamento federale, appassionatamente auspicata da Lussu e Chanoux, costituisca per le odierne democrazie l'occasione preziosa per riflettere sul significato delle autonomie speciali e di quelle territoriali in genere; sul senso democratico del vivere comune in un ordinamento autenticamente rispettoso delle diversità e, infine, rappresenta una credibile soluzione contro i rischi di derive neo-nazionaliste e populiste.

In particolare, il volume appare di grande attualità in quanto le parole e il pensiero di Lussu e Chanoux offrono l'opportunità di indagare e riflettere sul nostro sistema regionale; di proiettare idee, speranze e valori del passato negli scenari odierni, e di ripensare il futuro delle autonomie, con l'esame critico – quale è l'intenzione di queste ricche pagine – di ogni possibile strada per rafforzarle.

^{*} Recensione a G. DEMURO, R. LOUVIN, *Emilio Lussu - Émile Chanoux. La fondazione di un ordinamento federale per le democrazie regionali*, Ed. LeChâteau, Aosta, 2017, pp. 1-213.

¹ In particolare, di EMILIO LUSSU, *Federalismo*, pubblicato per la prima volta nel marzo 1933, sotto lo pseudonimo "Tirreno", come sesto volume della collana "Quaderni di Giustizia e Libertà"; ID., *La ricostruzione dello Stato*, stampato per la prima volta nel 1943 come primo numero dei "Quaderno dell'Italia Libera"; di ÉMILE CHANOUX, *Federalismo e autonomie*, pubblicato per la prima volta dal Partito d'azione nel 1944 come n. 26 della serie "Quaderno dell'Italia Libera"; ID., *Essai sur l'organisation administrative de notre pays*, manoscritto privo di data (probabilmente risalente ai primi mesi del 1944), finalizzato verosimilmente alla preparazione di un discorso in occasione di una conferenza clandestina.

Muovendo dalle posizioni di Emilio Lussu e di Émile Chanoux, intendo evidenziare qui, specialmente, due punti, tra loro collegati: il primo riguarda l'*importanza e la necessità di una cultura autonomistica*; il secondo è relativo al *rapporto tra autonomia, federalismo e unità*.

Quanto al primo, Emilio Lussu nel saggio intitolato *Federalismo* (p.101) scriveva «Autonomia è coscienza di se stessi, consapevolezza della propria funzione, conquista e difesa delle proprie posizioni etiche, sociali e politiche, che consenta il più ampio sviluppo delle proprie capacità, individuali e collettive, in ogni campo».

Nel riprendere il suo autorevole pensiero, gli Autori muovono pertanto coerentemente alla necessaria riscoperta e valorizzazione di una cultura dell'autonomia e alla permanente esigenza di interrogarsi sul suo valore nel dibattito pubblico.

Il nostro Paese – ne testimonia ampiamente il volume – specie nel dopoguerra poteva vantarsi di un ideale autonomista in linea con il migliore pensiero europeo: un patrimonio culturale che segnalava nel sistema costituzionale delle autonomie la cellula base della democrazia, il tassello fondamentale dello Stato democratico e la prima, più immediata, difesa dei diritti fondamentali del cittadino.

Al contrario, oggi si avverte una debolezza complessiva delle classi politiche e degli apparati amministrativi delle Regioni nel realizzare decisioni legislative e amministrative innovative e convincenti; un accentuato riaccentramento statale delle competenze; la crescente convinzione che le autonomie territoriali siano sedi di sprechi e di malcostume nell'uso delle risorse pubbliche, oppure luoghi di condizioni finanziarie privilegiate. Nel medesimo tempo, si percepisce il radicarsi di una popolazione divisa e abbarbicata nei rispettivi territori, che oppone una resistenza ostinata allo Stato, sempre più 'allergica' alle istituzioni.

Opportunamente Gianmario Demuro e Roberto Louvin invitano a volgere altrove lo sguardo e ambiscono giustamente alla rivitalizzazione di una '*sana*' cultura autonomistica, nel senso di una pratica autonomistica priva di lesioni, alterazioni o disturbi funzionali: una pratica autonomistica, detto in altro modo, moralmente onesta.

Rispetto ad essa intendo evidenziare qui talune indicazioni, di metodo e di merito.

Sul primo e più importante piano del metodo, credo si debbano anzitutto promuovere a livello ordinamentale unitario l'adeguamento dei «principi» e dei «metodi» della legislazione alle «esigenze dell'autonomia», che l'articolo 5 della Costituzione impone sin dal 1948. Sul terreno delle procedure, si dovrebbe ad esempio tornare a riflettere seriamente per porre finalmente in essere una riforma del Senato, che promuova ed esiga una partecipazione al centro delle autonomie territoriali. Occorrerebbe muovere così verso un processo decisionale certamente complesso, ma che produrrebbe una legislazione *nazionale*

(non semplicemente statale) *concertata*, che, in ultima analisi, porterebbe ad una sicura federalizzazione dell'ordinamento e delle relazioni interordinamentali.

«La crisi della democrazia moderna» – scriveva Lussu (in *Federalismo*, p. 107) – «è in gran parte prodotto del centralismo statale» e, ancora in altro passaggio, «ai poteri centrali il compito di coordinare, non di sopraffare» (p. 107).

Si è consapevoli del fatto che riformare il Senato implicherebbe di ritornare a mettere il piede su una scogliera scivolosa, ma il fatto che si ritorni ostinatamente sul punto forse significa che non si tratta di una scogliera, ma del faro che potrebbe condurre agevolmente al porto e, appunto, in tale modo a una compiuta e sana valorizzazione delle autonomie.

Per Lussu e Chanoux, una simile valorizzazione non rappresenta la ostile separazione e chiusura rispetto al centro, ma la motivata difesa delle proprie peculiarità; l'essere sempre aperti verso l'esterno, disponibili al dialogo, capaci di concorrere alla realizzazione dell'unità della Repubblica.

È altresì del tutto evidente che una tale riforma necessiterebbe tuttavia del radicale mutamento culturale e istituzionale della rappresentanza e del sistema politico.

Il tema di fondo nelle questioni di merito è l'urgenza e la necessità di realizzare un sapiente equilibrio tra le esigenze dell'unità, nazionale ed europea,² e quelle del rispetto e dello sviluppo delle legittime differenze da parte dei territori.

Dilemma problematico, rispetto al quale se sia vero che una cultura dell'autonomia deve essere presente nel Paese, nei territori e in chi a qualsiasi livello è deputato a governare, è altresì vero che governare significa anzitutto assumere la responsabilità della guida e essere dunque messi nella condizione di venire giudicati da coloro che sono governati.

Se si presuppone, così, che l'autonomia finanziaria sia la pietra angolare dell'autonomia e che nel complesso la condizioni, un effettivo e solido sistema autonomistico non può prescindere dalla attribuzione agli enti territoriali di uno spazio di autonomia quanto alle entrate e alla spesa finanziaria, nel quadro di un coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario spettante allo Stato.

«Non vi è vera libertà o autonomia politica e morale senza libertà o autonomia economica», scriveva Chanoux (in *Federalismo e autonomie*, p. 137).

Il ruolo del coordinamento finanziario in questi anni è stato invece esercitato dallo Stato sempre più nel senso sia di limitare l'autonomia delle Regioni sul versante delle entrate, che di controllare e di condizionare minuziosamente la loro spesa.

² Occorre sottolineare che da sempre questa Rivista ha prestato particolare rilievo e spazio al *federalizing process* europeo. Si veda, sul punto, B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, 17/2014

Occorre poi che i cittadini siano messi nella condizione di avere ben presente chi è responsabile delle politiche e degli interventi sul territorio.

Si è invece oramai in presenza di un policentrismo definito talora ‘anarchico’, nel quale si incrociano molteplici competenze nella più parte delle situazioni.

Un solo, significativo esempio: secondo il *Primo rapporto sulla corruzione* (2014) della Commissione europea, 1 km di rete ferroviaria ad alta velocità costa – non è dato capire per quale motivo – 61 milioni di euro in Italia, a fronte di 9-10 milioni di euro in Spagna e in Francia³.

Si tratta, dunque, di un policentrismo ‘caotico’, nel quale duplicazioni, frammentazioni e sovrapposizioni di funzioni alimentano l’irresponsabilità dei soggetti chiamati al governo delle autonomie. La qualità dell’autonomia e, di conseguenza, della democrazia passa, all’opposto, anche attraverso l’efficienza dei servizi erogati, che sappiano dare un contenuto preciso e pieno ai diritti e alla cittadinanza.

Nel «riconoscere e promuovere le autonomie territoriali» (richiamando ancora l’art. 5 Cost.), occorrerebbe dunque che la Repubblica le rendesse effettivamente responsabili, favorendo così, in maniera pregnante, la loro maturazione politica e sociale.

Venendo al secondo punto, del rapporto tra autonomia, federalismo e unità, nel pensiero di Emilio Lussu e Émile Chanoux, esso non appare conflittuale, ma sinergico, teso a mettere *prima di tutto al centro il cittadino*. Autonomia e federalismo risultano infatti *anche a servizio* della Repubblica, totalmente *aversi* a derive populiste.

«L’autonomia è la base della democrazia e non intacca la sovranità della Repubblica, perché l’autonomia non è da considerare come ‘sovranità assoluta’», affermava Lussu in Assemblea Costituente, come ricordato – molto opportunamente – da Gianmario Demuro e Roberto Louvin (p. 17).

Lussu e Chanoux intendevano infatti l’affermazione dell’autonomia e la costituzione di uno Stato federale – nel che sta la parte non meno significativa del loro grande lascito – non come soluzione per affermare esigenze individuali a scapito del vincolo comunitario e solidaristico; non come scontata, e forse anche immorale, difesa di ‘piccole patrie’; non come mero autogoverno della collettività locale ovvero cura dei soli suoi interessi e bisogni e, dunque, in definitiva, non come via per la disgregazione della Repubblica. È proprio grazie all’autonomia e al federalismo che lo Stato può giungere piuttosto ad incarnare e riflettere la capacità di integrazione delle comunità locali nel proprio territorio, sul piano sociale ed istituzionale.

«La costituzione di uno stato federale» – scriveva Lussu ne *La ricostruzione dello Stato* (p. 160) – «esige una coscienza generale federalista, altrimenti si costruisce sulla sabbia. Esige una tale coscienza nazionale per

³ Relazione sulla lotta alla corruzione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo, COM (2014) 38 final, Annex 12, p. 13.

cui le regioni si considerino *i baluardi più validi dell'unità nazionale*; non, ripeto, fattori di dissoluzione e di divisione.

È senza dubbio vero che oggi gli enti territoriali, le Regioni *in primis*, appaiono in difficoltà, e in parte 'malati' e 'corrotti', nel senso di non possedere la 'salute' di cui si scriveva in apertura.

Giamario Demuro e Roberto Louvin sottolineano tuttavia, adeguatamente, come di fronte all'apparente alternativa tra «un'autonomia costosa e inefficiente» e «un centralismo efficiente e in grado di far risparmiare», si stagli una terza soluzione valida: quella di «un'autonomia efficiente, *alleata* del centro» (p. 82), il quale dovrebbe limitarsi «a fare soltanto ciò che non riescono a costruire i sistemi locali di autogoverno». Da questo interessante punto di vista si può così sostenere che il federalismo costituisca un processo di integrazione politica, intesa non già come uniformità, ma come unità politica.

Il penetrante messaggio di questo interessante volume mi pare pertanto sia di volere ripartire da un sistema che non si incentri né sullo Stato, né sulle Regioni, né tanto meno sulle autonomie locali, ma che sia costituito dall'*insieme coordinato* dei diversi livelli territoriali di governo, che agisca con modalità collaborative. Che trovi altresì il proprio perno e orizzonte nell'attenzione alle esigenze, alle necessità e alle scelte che i cittadini richiedono, o hanno oggettivo bisogno che siano soddisfatte, nell'esercizio di ogni fondamentale libertà e nel pieno sviluppo della loro personalità.

Nel contesto rispettoso della libertà e dell'autonomia dei cittadini non può peraltro non farsi riferimento – come d'altronde aveva intuito acutamente Chanoux (*Essai sur l'organisation administrative de notre pays*, p. 166) – alla *sussidiarietà*, per cui le decisioni sulle scelte pubbliche e le relative modalità di azione devono essere allocate al livello più prossimo ai cittadini stessi.

Il principio di sussidiarietà va ben oltre il mero criterio di ripartizione delle competenze tra i soggetti pubblici che compongono l'ordinamento plurisoggettivo. Esso assume una forza dirompente e arriva, da un lato, ad incidere necessariamente sul concetto stesso di democrazia e, dall'altro, esige il rispetto pieno delle autonomie territoriali e sociali, quale elemento essenziale di ogni ordinamento.

Viene quindi offerta oggi una intelligente e persuasiva proposta di Stato «da cui ripartire» (p. 81 ss.) – nel che sta il merito precipuo di Gianmario Demuro e Roberto Louvin – che punta ad una *integrazione inclusiva*; una proposta secondo cui l'ente territoriale non è un soggetto cui lo Stato delega un potere, ma è *parte dello Stato stesso*, rappresenta un momento di vita democratica, partecipa dello Stato, il quale ritrova la propria unità anche, e prima ancora, a livello sociale.

Se infatti i grandi mutamenti in atto, a livello globale e infrastatale, stanno indebolendo ed offuscando lo Stato, tornare a valorizzare l'autonomia dei territori e il legame con il territorio, come viene proposto in questo interessante volume, può costituire un argine, forte e credibile, a questa pericolosa tendenza.

Si condivide infatti, pienamente, che si debba puntare ad una valorizzazione plurale dei territori che compongono lo Stato (territori che, in una prospettiva di integrazione sovranazionale, si inseriscono anche all'interno di ordinamenti più vasti), e che si debba ricercare un sistema non conflittuale di fedeltà territoriali plurime.

Una valorizzazione di autonomie territoriali, tuttavia, intese non come elementi materiali, spazi inanimati, mere stazioni di poteri, elementi amorfi «da essere suddivisi e pianificati a piacere, quasi fossero creta nelle mani del vasaio», quanto piuttosto *luoghi* – come ricorda opportunamente Stefano Sicardi nel bel saggio *Essere di quel luogo*⁴ – che contribuiscono a produrre elementi di significato culturale e personale di appartenenza e identificazione.

Autonomie territoriali, insomma, quali luoghi di istituzioni che servano realmente alla produzione, riproduzione e manutenzione dei valori costituzionali. Quali elementi che, ripensati nella cornice dei valori dialogici e pluralistici del nostro ordinamento costituzionale, non potranno che costituire, in futuro e per il futuro, un collante virtuoso e un significativo ammortizzatore e stabilizzatore sociale.

⁴ Cfr. S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del Diritto*, 2003, 122.