

Federalismo e devoluzione: due concetti da chiarire

- di **Franco Galgano** -

pubblicato su "Scuola Snals"
n. 12 del 16.01.03

In sede di assemblea costituente, Giorgio La Pira sostenne che *"i diritti essenziali della persona umana non sono rispettati – e lo Stato perciò non attua i fini per i quali è costituito – se non sono rispettati i diritti della comunità familiare, della comunità religiosa, della comunità del lavoro, della comunità locale, della comunità nazionale; perché la persona è necessariamente membro di ognuna di queste comunità e ne possiede lo status"*.

Non è dunque un caso se la nostra Costituzione dopo aver riconosciuto all'art. 2, *"i diritti dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità"*, e dopo aver richiamato *"l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale"*, all'art. 3, fa obbligo alla Repubblica di *"rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*.

D'altronde, mettendo l'accento sulla persona umana, i Padri della nostra Costituzione volevano richiamare *"l'attenzione sulla sua irriducibilità all'ente collettivo"* e, nello stesso tempo, cogliere la sua essenziale relazione all'altro, per poi sottolineare come, solo nel più ampio quadro delle relazioni sociali, i diritti soggettivi sono riconosciuti e salvaguardati.

Il disegno di legge Bossi sembra invece andare in ben altra direzione.

Esso nega la dimensione sociale del diritto e, così facendo, lascia prefigurare una società frantumata e disarticolata, valendo l'interesse mutevole e contingente, prima ancora della solidarietà e della cooperazione tra i cittadini. Alla base della prospettiva politica che lo sostanzia c'è, infatti, un'idea di "libertà" che sconfina nell'individualismo e porta alla delegittimazione del ruolo sociale dello Stato per approdare ad un modello di organizzazione civile ruotante sull'economia di mercato.

Non troverebbe, altrimenti, alcuna motivazione politica la ipotesi di affidare alle Regioni tutte le competenze in materia d'istruzione e di formazione professionale, visto che proprio la scuola, per l'alta funzione istituzionale che svolge, assicura l'esercizio di quel diritto alle pari opportunità formative che è condizione essenziale

per la costruzione di una società su basi autenticamente democratiche. Né si vede come sia possibile estendere la sfera delle libertà civili senza per questo riconoscere l'inscindibile connessione esistente tra il diritto alla libertà di apprendimento, il ruolo sociale dello Stato e la funzione istituzionale della scuola .

“Lo Stato, scriveva L. Einaudi, non è un’organizzazione meramente giuridica sovrapposta dall’alto sui cittadini. Esso vive nei cittadini medesimi, nei loro eletti al governo politico; ma anche e soprattutto nei comuni, negli enti pubblici, nelle chiese, nelle scuole, nel foro, nelle fabbriche, nei campi dove gli uomini operano, vengono a contatto, si associano e si dissociano, pensano, pregano e si divertono”

Spetta dunque allo Stato assicurare le condizioni perché tutti i cittadini possano sviluppare la propria personalità e indirizzare liberamente la propria azione. Infatti, solo contribuendo positivamente “all’educazione delle individualità, all’espansione e alla disciplina delle energie personali e alle loro volontarie e libere associazioni” esso potrà fugare dal suo orizzonte sia il deprecabile individualismo, che il dannoso collettivismo e dare così vita a quel sistema delle autonomie che, nel restituire senso alla sua azione, lo alimenta.

Ed è quanto predispone l'art. 5 della nostra Costituzione: *“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principio ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*.

Né vale appellarsi al novellato titolo quinto per sostenere che tra lo Stato e le Regioni non esiste ormai alcun rapporto gerarchico, e che alle autonomie locali e territoriali va riconosciuto il pieno diritto all'autodeterminazione. Infatti, sia pure in previsione del superamento dello statalismo e della piena legittimazione del principio di sussidiarietà, la recente produzione legislativa ha inteso salvaguardare e tutelare l'unitarietà della Repubblica e lo ha fatto riconoscendo allo Stato il compito di indirizzo, di coordinamento e di controllo di tutte le attività e le azioni aventi interesse generale, nonché imponendo alle regioni di legiferare nel rispetto dei principi sanciti dalla vigente costituzione e di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini.

Esiste, pertanto, una chiara distinzione tra la devoluzione e la nostra costituzione: la *devoluzione* prevede il trasferimento della sovranità dello Stato alle Regioni, la nostra Costituzione promuove e sostiene un sistema di autonomie che, se pure non ordinato gerarchicamente, trova nelle interdipendenze funzionali, il modo per assicurare l'unità della Repubblica e riconoscere la insostituibile funzione dello Stato.

Ed allora delle due l'una: o il disegno di legge Bossi va rigettato per palese incostituzionalità, oppure, una volta approvato, sarà necessario riscrivere la nostra Costituzione.

Scartata la prima ipotesi per ovvi motivi, rimane la seconda, la cui credibilità è avvalorata dall'impegno assunto dalla maggioranza a modificare la nostra Costituzione.

Ed è quanto maggiormente ci preoccupa dal momento che sarebbe opportuno, ancor prima che il Parlamento approvi il disegno di legge Bossi, sottoporre al vaglio

popolare il progetto di riforma istituzionale che si intende realizzare e quindi chiarire su quali basi e con quali garanzie ci si impegna a salvaguardare l'unitarietà politica ed economica del Paese. Un'esigenza da soddisfare questa anche perché la devoluzione a cui fa riferimento Bossi sembra essere ben altra cosa rispetto al federalismo. Questo, infatti, non ha nulla a che vedere sia con i movimenti separatisti, sia con il decentramento amministrativo, volto com'è a garantire "un punto di equilibrio tra il principio dell'unità della comunità politica con quello dell'autonomia delle sue parti" o, se si preferisce, un legame stabile tra distinte, ma complementari sovranità.

E se per questi motivi possiamo ben dire che il federalismo risponde all'esigenza di raccordare i principi del liberalismo con quelli della democrazia, ciò che importa in questa convulsa e delicata fase politica è chiarire che esso affonda le proprie radici nel concetto di **libertà positiva**, ovvero nel diritto dei cittadini alla loro piena realizzazione, e come tale non può non dirsi **solidale**.

Intanto, una indubitabile contraddizione emerge sul piano della progettazione politica del Governo, dal momento che appare inconciliabile il disegno di legge Bossi con la riforma degli ordinamenti di recente approvata al Senato ed attualmente in discussione presso la commissione cultura della Camera dei deputati. Mentre, infatti, il disegno di legge di riforma degli ordinamenti scolastici fa esplicito riferimento al novellato titolo Quinto della Costituzione, la devoluzione targata Bossi, prevede il riconoscimento alle regioni della potestà legislativa esclusiva in materia d'istruzione, per cui è legittimo presupporre che essa avrà effetti non solo sull'amministrazione e sulla gestione della scuola, ma anche sui piani di studi, sul reclutamento e sullo stato giuridico del personale.

A rischio è l'unitarietà del sistema formativo e con essa il valore legale del titolo di studio, la cui spendibilità postula il riferimento a quegli standard formativi comuni che solo una sovranità sovra-ordinata alle singole realtà regionali può individuare e declinare. In forse, è la realizzazione di quel sistema policentrico delle autonomie scolastiche, necessario per esaltare la professionalità dei docenti, garantire la piena libertà d'insegnamento e di apprendimento, restituire la scuola alla comunità educante e favorire una sistematica e costruttiva interazione tra istruzione e formazione.

"La relazione tra democrazia ed educazione - sostiene Dewey - è reciproca. La democrazia è in se stessa un principio educativo, un metodo e una struttura educativa... ma è anche vero che la democrazia non può durare, e tanto meno svilupparsi, senza l'educazione nel senso più ristretto in cui di solito la pensiamo, l'educazione che viene impartita nella famiglia, e soprattutto nella scuola. La scuola è l'essenziale distributore di tutti quei valori e di tutti quegli scopi che un gruppo sociale coltiva. Non è l'unico mezzo, ma il primo, il principale e il più specifico dei mezzi mediante i quali i valori che un gruppo sociale coltiva, gli scopi che intende raggiungere, vengono distribuiti e resi familiari al pensiero, all'osservazione, al giudizio ed alla scelta dell'individuo".

Esiste dunque una stretta interdipendenza tra la riforma delle istituzioni e quella della scuola, tra i destini della democrazia e la sfera educativa, tra l'identità culturale e la progettualità politica. Ed è quanto vorremmo che fosse tenuto a mente soprattutto in un tempo, com'è l'attuale, che si lascia ammaliare dalle

sirene della tecnocrazia, del modernismo, dell'efficientismo, e spesso dimentica che solo attraverso la rivalutazione del diritto sociale è possibile costruire un futuro a misura d'uomo.

LA SUSSIDIARIETÀ

Nel linguaggio politico la sussidiarietà sta ad indicare il concetto per cui una autorità centrale svolge una funzione essenzialmente sussidiaria, essendo ad essa attribuiti quei soli compiti che le autorità locali non sono in grado di svolgere. Con interpretazione più recente e con riferimento alla comunità europea per sussidiarietà si intende il principio secondo il quale è riservata alla comunità, come organismo centrale, l'esecuzione di quei compiti che, per loro dimensioni, per l'importanza degli effetti, o per l'efficacia a livello di attuazione, possono essere realizzati in modo più soddisfacente dalle istituzioni comunitarie, piuttosto che dai singoli Stati. (cfr. *Treccani - Vocabolario della lingua italiana*)

È opportuno distinguere, inoltre, tra la Sussidiarietà cosiddetta verticale e quella orizzontale: la sussidiarietà verticale sta ad indicare che tutto quanto può essere fatto dall'ente amministrativo più vicino al cittadino non può essere di competenza di un ente amministrativo che gli sia più lontano; la sussidiarietà orizzontale sta a dire che tutto quanto può essere fatto dalla famiglia e, a seguire, dalle altre formazioni sociali, non venga avvocato dalle istituzioni amministrative. Ovviamente la sussidiarietà vale anche all'inverso: se l'ente più vicino ai cittadini non è, per tante ragioni, in grado di assicurare il servizio che gli dovrebbe competere, interviene la supplenza dell'ente superiore, fino allo Stato.

IL FEDERALISMO

Il tratto più caratteristico di uno Stato federale è la presenza sul suo territorio di più governi, ciascuno dei quali è in genere strutturato in modo da poter agire autonomamente dagli altri, nell'ambito delle sue competenze. Ciascun governo gode di un rapporto diretto coi propri governanti, ma mentre uno, il governo federale, ha il potere d'imperio su tutti i cittadini della federazione, gli altri limitano il loro potere a un determinato ambito territoriale e alla popolazione che vi abita. Come ogni stato moderno, le federazioni si basano su di una costituzione scritta che si rende necessaria anche per delimitare in maniera chiara ed inequivocabile gli ambiti di autonomia dei singoli stati membri. (cfr *Grande dizionario enciclopedico. UTET*)

In Italia, come teoria di governo, il Federalismo apparve verso la fine del settecento, ma solo dopo le delusioni del periodo napoleonico, esso ebbe modo di diffondersi e di incontrare larghi consensi. Dopo i primi moti rivoluzionari, l'idea federale si divise in due correnti: l'una facente capo a Gioberti, l'altra a Carlo Cattaneo. Se Gioberti auspicava la lega dei principi con a capo il Pontefice, Cattaneo sosteneva che all'interno dell'unione federale doveva trovare pieno

riconoscimento l'autonomia dei vari stati italiani. L'idea federalista declinò con lo scoppio della prima guerra d'indipendenza. Un nuovo elemento si inserì nel campo della lotta delle idee: la forza espansionistica del Piemonte, con cui l'Italia raggiunse l'unità. (cfr. *Grande Dizionario enciclopedico UTET*)

Nell'Europa contemporanea una corrente federalista si manifestò insieme all'affermazione del principio di sovranità nazionale e si mantenne viva nel corso del XIX e XX secolo. Essa trovò una prima esplicitazione nei programmi delle associazioni pacifiste e negli scritti di Cattaneo e Proudhon, ed assunse un carattere meramente ideale, non sussistendo nell'Europa della prima metà dell'Ottocento le condizioni perché il programma federalista si traducesse in azione politica. Occorreva, infatti, che si consumasse l'esperienza dello Stato nazionale e che si manifestassero in tutta la loro problematicità i rischi del nazionalismo, perché si imponesse l'esigenza di costituire un governo democratico sopranazionale, perché la teoria federalista fosse concepita come necessario completamento della teoria liberale. Nell'età tra le due guerre mondiali fu L. Robbins ad individuare nell'anarchia internazionale l'ostacolo alla piena affermazione del liberalismo e fu durante la Resistenza che A. Spinelli e E. Rossi, con il manifesto di Ventotene, tracciarono la linea di demarcazione tra lo Stato nazionale e la Federazione europea, evidenziando come solo nell'unione federale le nazioni avrebbero potuto realizzare un futuro di pace. (cfr. *Bobbio Matteucci Dizionario di Politica. UTET*)