

L'ITALIA E' FEDERALE O PUO' DIVENTARLO?

**Contributo di Felice C. Besostri, docente di Diritto Pubblico Comparato
Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Milano**

**al 3° seminario del "Gruppo di Volpedo"
FEDERALISTI E SOCIALISTI. Uno storico binomio riproponibile per l'oggi?
(7 marzo 2009, Castagnola – Lugano – Svizzera)**

La nostra Costituzione del 1948 prevedeva e tuttora formalmente prevede una forma di Stato democratico e unitario con larghe autonomie e con forma di governo parlamentare.

Nella forma di governo parlamentare italiana l'indirizzo politico è tracciato dalla cooperazione Governo – Parlamento in equilibri diversi secondo l'autorevolezza o meno del Governo.

Il sistema politico-costituzionale era inoltre caratterizzato da un ruolo forte dei partiti politici, tanto da far parlare di Partitocrazia (Maranini) rapidamente degenerata in cleptocrazia, ma non solo da parte dei Partiti, sui quali si è accentrata l'attenzione mediatica, ma da parte di ogni gruppo di potere o corporazione e di singoli gruppi industriali, tra i quali ha spiccato la FIAT.

La forma di governo parlamentare è ormai un ricordo: a Costituzione invariata è stata modificata dalle leggi elettorali, che prevedono l'indicazione del premier o capo della coalizione, sia pure formalmente non vincolante: l'art. 92 sulla nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri sta ancora lì.

Ora l'Italia è uno stato con forma di governo parlamentare con preminenza del Premier, sia nei confronti del Governo che del Parlamento.

Il premio di maggioranza senza previsione di un quorum minimo e le liste bloccate hanno completato il mutamento radicale della forma di governo con un potere del Primo Ministro italiano superiore al Premier Britannico, al Kanzler tedesco ed al Primo Ministro spagnolo.

Nei due ultimi casi il Partito del Premier non ha la maggioranza assoluta e nel primo, in ogni momento il Partito di appartenenza può sfiduciare il proprio leader e provocarne l'automatico allontanamento da Capo del Governo.

In Italia il Primo Ministro è il Capo della Coalizione vincente, che gode di un ampio margine di maggioranza grazie al premio in seggi e non potrà mai essere sostituito dal Partito di appartenenza, perché è il Partito che gli appartiene.

Il leader sceglie i parlamentari col sistema della lista bloccata: in un certo senso il Parlamento deve godere della fiducia preventiva dell'esecutivo!

Con l'attuazione delle regioni l'Italia è uno stato unitario (art. 5 Cost.: La repubblica una ed indivisibile), ma non centralizzato, bensì delle autonomie.

La modifica del Titolo V della Parte seconda ha modificato la Forma di Stato?

Prima di rispondere si delineano quelle che sono caratteristiche essenziali di uno Stato federale:

- 1) Competenza legislativa residua in capo ai soggetti costitutivi della Federazione: in altre parole la competenza della Federazione è specificamente individuata.
- 2) Bicameralismo, cioè accanto ad una Camera rappresentativa della popolazione della Federazione, un'altra Camera rappresentativa dei soggetti federati.
- 3) Partecipazione dei soggetti costitutivi ai procedimenti di revisione costituzionale.
- 4) Sovranità originaria dei soggetti federati, ma soltanto nelle federazioni derivanti da aggregazioni di Stati.

In Italia il primo requisito esiste alla luce dell'art. 117 della Costituzione come sostituito dall'art. 3 della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3. Le materie di competenza dello Stato sono enumerate, così come sono enumerate le materie di competenza concorrente. Tutte le materie non di competenza esclusiva dello Stato o concorrenti appartengono alla competenza esclusiva delle Regioni.

In confronto ad uno Stato federale come la Germania l'autonomia legislativa è più ampia, cioè conosce uno solo dei tipi di legislazione concorrente, quella in cui spetta alla Federazione di stabilire i principi della legislazione (Leggi quadro o leggi cornice) concorrente, mentre il contenuto concreto spetta al Land o alla Regione.

In Germania è, invece, previsto anche il secondo tipo di legislazione concorrente, quella per la quale una stessa materia può essere normata dal Bund (Federazione) o dal Land (Stato federato), ma la legislazione del Land può essere applicata finché non interviene quella federale, che prevale secondo la formula "Bundesrecht bricht Landesrecht", il diritto del Bund rompe/spezza il diritto del Land.

L'Italia ha un Parlamento bicamerale, di cui una Camera, il Senato, è eletta "a base regionale" (art. 57 Cost.). L'indicazione non è senza significato, tanto che nella legge elettorale è stato impedito che per il Senato si potesse dare un premio di maggioranza nazionale.

Tuttavia caratteristica degli Stati federali è l'equiparazione nella Seconda Camera dei soggetti federati indipendentemente dalla loro taglia in base alla popolazione (Negli USA due senatori per ogni Stato, che si tratti della California o del Vermont, in Svizzera due per ogni cantone, anche qui senza distinzione tra il Cantone di Zurigo ed i due semicantoni appenzellesi), ovvero come in Germania con una forchetta ristretta da 3 a 6 per ogni Land, che favorisce i Land meno popolati.

La ratio è evidente, non penalizzare i soggetti federati più piccoli.

In Italia c'è un principio di favore per le regioni meno popolate con la previsione che "Nessuna Regione può avere un numero di Senatori inferiore a 7" (Cost. 57, c. 3 Cost.), salvo la Val d'Aosta che ne ha uno ed il Molise due, comunque, anche in tali casi, con un rapporto seggi elettori più favorevoli rispetto ad una Lombardia, una Sicilia o una Campania.

Il favore delle Regioni più piccole è ancora cresciuto, perché dal numero totale di 315 senatori ne sono stati sottratti sei per la circoscrizione estero, pagati dalle regioni più popolate.

Tuttavia non essendo fissato un numero massimo per regione non rientrano pienamente nella fattispecie federale.

Basterebbe poco, riducendo il numero dei Senatori e prevedendo, salvo Val d'Aosta e Molise, un numero di senatori tra tre e sette eletti direttamente dai cittadini od una formula mista come quella spagnola con un certo numero di senatori eletti dalle rispettive assemblee.

Va da sé che il Senato non dovrebbe dare la fiducia: gli Stati Federali o non hanno una forma di governo parlamentare: gli USA sono presidenziali, la Russia semipresidenziale e la Svizzera direttoriale ovvero escludono (per esempio Germania Federale) che la Seconda Camera debba accordare la fiducia.

La partecipazione al processo di revisione costituzionale è assicurato se il Senato fosse la Camera delle Regioni ovvero fosse previsto che le riforme della Costituzione fossero approvate anche dalle Regioni con un quorum prefissato ovvero che il referendum costituzionale fosse obbligatorio e fosse richiesta, come in Svizzera, la doppia maggioranza dei cittadini e delle Regioni.

Ora l'unica forma indiretta ed eventuale di partecipazione al procedimento di revisione costituzionale è la richiesta di referendum da parte di cinque Consigli Regionali (art. 138 c. 2).

Per l'ultima caratteristica sarebbe stata sicuramente una Federazione per aggregazione quella propugnata dal Cattaneo: gli stati preunitari erano tutti sovrani.

Le attuali regioni, se si esclude la Toscana, non corrispondono agli stati preunitari. Le Regioni sono state create dalla Costituzione, che solo in un caso, la Sicilia, ha riconosciuto una Regione già esistente prima della Costituzione (R.D.L. 15.05.1946 n. 455), ma poi ratificata con legge costituzionale del 26.02.1948 nr. 2.

Due altre regioni speciali, Val D'Aosta e Trentino Alto Adige, hanno una legittimazione distinta, cioè derivante da accordi o trattati internazionali.

Tuttavia alle Regioni è riconosciuta una capacità di diritto internazionale (art. 117 c. 3 Cost. e Trattati internazionali nell'ambito del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera).

La Federazione può sorgere oltre che per aggregazione, per trasformazione di Stati unitari, sbagliato dire per divisione o separazione, ci sarebbe una contraddizione troppo stridente con il significato di Federazione, che ha la sua radice nella parola latina "foedus".

I casi sono rari, a mio avviso soltanto due in Europa, il Belgio e la Cecoslovacchia (quest'ultima in realtà era stato federale al tempo del comunismo, ma la Federazione come in tutti i regimi comunisti era fasulla, perché rigidamente accentrati e centralisti grazie anche al ruolo guida del Partito Comunista, che non aveva struttura federale).

La Cecoslovacchia si è separata, consensualmente, mentre il Belgio è sempre sull'orlo di una divisione, ma resta unito senza consenso.

Se non fosse per il ruolo di capitale d'Europa, ma di più per il fatto che Brussel o Bruxelles è geograficamente fiamminga e culturalmente in maggioranza francofona, il Belgio rischierebbe la divisione: non ci sono più partiti nazionali. Tuttavia nel caso italiano manca il substrato etnico e linguistico che ha caratterizzato l'insuccesso dei federalismi per trasformazione, anche se è forte l'egoismo delle Regioni più ricche.

L'altro stato in transizione da Stato delle Autonomie a Stato Federale è la Spagna, ma ancora una volta colà ci sono questioni di nazionalità, principalmente la basca e la catalana, assenti dal panorama italiano.

In conclusione, l'Italia non è uno Stato federale, ma ne possiede già alcune caratteristiche quali la competenza legislativa residua in capo alle Regioni ed il Bicameralismo. Per farne uno Stato federale per trasformazione basterebbe un intervento sulla composizione e competenza del Senato, nonché sulle procedure di revisione costituzionale, se si vuol completare il quadro delineato dalla dottrina comparativistica costituzionale.