

LUCA MELDOLESI

Federalismo possibile



Per liberare lo Stato
dallo *statalismo* e i cittadini
dall'*oppressione*

Introduzione di
MARCO VITALE

ESD



Il pane quotidiano

LUCA MELDOLESI

Federalismo **possibile**

Per liberare lo Stato dallo *statalismo*
e i cittadini dall'*oppressione*

Introduzione di

MARCO VITALE

Edizioni Studio Domenicano

Tutti i diritti sono riservati

© 2012 - Edizioni Studio Domenicano - www.esd-domenicani.it - Via dell'Osservanza 72, 40136 Bologna, 051 582034.

L'Editore è a disposizione degli aventi diritto con i quali non è stato possibile comunicare.

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo, compresi i microfilm, le fotocopie e le scannerizzazioni, sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% del volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22/04/1941, n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate, e cioè le riproduzioni per uso non personale (a titolo esemplificativo: per uso commerciale, economico o professionale) e le riproduzioni che superano il limite del 15% del volume possono avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione scritta rilasciata dall'Editore oppure da AIDRO, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, segreteria@aidro.org

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

A Giorgio Napolitano

INDICE

INTRODUZIONE, <i>di Marco Vitale</i>	11
* * *	
PREMESSA, TRE CAMPI DI INIZIATIVA PER SUPERARE LA CRISI	17
<i>Lettera al Presidente Giorgio Napolitano</i>	17
<i>Un primo chiarimento</i>	25
<i>Una natura binaria</i>	28
<i>Un mondo in subbuglio</i>	30
<i>Per un nuovo angolo di visuale</i>	32
* * *	
1 LIBERTÀ POLITICHE E DISPOTISMO AMMINISTRATIVO	35
1.1 Un giuoco fed-democratico	35
<i>La prevalenza della forma centauro</i>	38
<i>Contraddizioni e paradossi italiani</i>	41
<i>Prostrazione e spiraglio</i>	44
2 FEDERALISMO ATTUALE E POTENZIALE	47
2.1 Il principale tallone d'Achille	47
<i>Genesis d'“una via d'uscita”</i>	51
<i>Alcune traiettorie</i>	57
2.2 Una prospettiva da costruire	61
<i>Federalismo tricolore</i>	64
<i>Superiorità federalista</i>	67
2.3 Coinvolgere e progredire	71
<i>Il tabù dei tabù</i>	73
<i>Il motore giovanile</i>	79
3 AUSTRALIA – ITALIA: UN DIALOGO POSSIBILE	81
3.1 Legami, leve e cavi	81
<i>Agire sulla “debolezza” dei legami forti</i>	83
<i>Tre elementi</i>	84
<i>La cultura come biglietto da visita</i>	87

3.2	Australia-Italia: una ricognizione iniziale	89
	<i>L'ascendenza britannica</i>	92
	<i>Una prova di rispecchiamento</i>	94
	<i>Un paradosso istituzionale</i>	95
	<i>Labor, federalismo e democrazia</i>	98
	<i>Articolazione e coesione</i>	100
	<i>Democrazia ed alti papaveri</i>	102
	<i>L'ipotesi sociale verificata</i>	104
3.3	Un primo confronto	105
	<i>Una problematica generale</i>	108
	<i>Uno sguardo complessivo</i>	110
	<i>Il primato del lavoro</i>	112
	<i>Pensiero e volontà</i>	114
3.4	Approfondimento	115
	<i>Comunicazione e democrazia</i>	119
3.5	Vitalità e flessibilità	124
	<i>Italia ed Europa</i>	125
	<i>Alla scoperta di una chance italiana</i>	127
	<i>Un partner inefficiente</i>	129
	<i>Energia sociale</i>	130
	<i>Tre idee</i>	132
	<i>Tenersi insieme</i>	134
	<i>Un cambiamento epocale</i>	135
3.6	Federalismo australiano	136
	<i>Amministrazione e politica</i>	138
	<i>Municipalità e retaggio culturale</i>	141
3.7	Qualche idea di prospettiva	144
	<i>Nove punti</i>	146
	<i>Il frammento</i>	150
	<i>Una condizione generale</i>	152
	<i>Il senso di una battaglia</i>	154
4	DUE MESI D'AGONIA	157
4.1	Un privilegio inatteso	157
	<i>Le origini del debito</i>	159
4.2	Vivere la crisi: la politica dei tagli	162
	<i>Un meccanismo infernale</i>	164

	<i>Esiste un'alternativa ai tagli?</i>	167
	<i>Sistema insopportabile</i>	171
	<i>Stato nemico e Stato amico</i>	174
4.3	"Il federalismo è morto". Viva il federalismo!	176
	<i>Come utilizzare un risultato confortante</i>	178
	<i>Che disastro è accaduto oggi?</i>	181
4.4	Un secondo gruppo di interrogativi	185
	<i>Ridurre il debito</i>	189
4.5	Punti fermi	194
	<i>Conclusioni</i>	196
	<i>La prospettiva</i>	200
5	IMPARARE DA CATTANEO	207
5.1	Un'importante intervista	207
5.2	Sull'attualità del messaggio di Carlo Cattaneo	210
5.3	"Cattaneana" australe	212
	<i>"Gravi danni e turbamenti e sdegni"</i>	215
	<i>Un principio di progresso comune e nazionale</i>	218
5.4	Tre testi	220
	<i>"Tutte le membra del colosso italiano"</i>	225
	<i>Stati ed assemblee legislative</i>	227
5.5	L'alternativa generale	230
	<i>La nostra speranza</i>	233
	<i>A mo' di verifica</i>	237
6	GUARDANDO AVANTI	243
6.1	Esempio e "massa critica"	243
6.2	"Mente locale"	246
	<i>Anelli mancanti</i>	250
6.3	Tecnici e politici	252
	<i>Osservare l'evoluzione</i>	254
6.4	Tra misure e scenari	256
	<i>Un'importante riserva</i>	260
6.5	Alcuni chiarimenti	265
	<i>Trasparenza</i>	270
	<i>Diffidare delle imitazioni</i>	273

6.6 In prospettiva	276
6.7 Cattaneo, ancora una volta	280
<i>Il comune come fatto di natura</i>	283
<i>Diritti di vicinato</i>	288
6.8 In conclusione	293

APPENDICI

A ALCUNI CONSIGLI UTILI PER UNA METAMORFOSI ACCELERATA	297
1.1 Rafforzare la direzione	297
1.2 Tre rapporti	300
1.3 Potenziale di sviluppo e ristrutturazione	304
1.4 Principi generali della direzione di marcia	308
1.5 In conclusione	310
1.6 Addenda	313
B SI FA PRESTO A DIRE EQUITÀ	319
Bibliografia	325
Indice dei nomi	337

* * *

<i>Il pane quotidiano</i> , La collana	345
<i>Il pane quotidiano</i> , Comitato editoriale	349

INTRODUZIONE

È un episodio che ho già raccontato in qualche mio scritto, ma lo voglio ripetere qui, perché mi sembra molto adatto ad illustrare la ragione per cui apprezzo molto la tesi di fondo del libro di Luca Meldolesi.

Circa quindici anni fa, come commissario straordinario di un ospedale milanese, mi recai a visitare un ospedale cantonale svizzero. Fui accolto con grande cortesia e dopo una visita ai reparti più interessanti dell'ospedale, mi fu fatta un'ampia illustrazione della sua struttura organizzativa ed economica, con il sussidio dei dati fondamentali. Dopo la visita presi un taxi per l'aeroporto ed intavolai un colloquio con il tassista. Rispondendo alla sua domanda sulle ragioni della mia visita all'ospedale, gli spiegai che ero andato per studiarne l'organizzazione e la struttura economica. A questo punto il tassista incominciò a parlarmi dell'ospedale con una tale padronanza dell'organizzazione, e mostrando una tale conoscenza dei dati della gestione, dei suoi punti di forza e di debolezza, che io ne rimasi stupito. E quando mi complimentai con lui per questa sorprendente conoscenza del "suo" ospedale, lui mi rispose: «Cosa vuole, questo è il nostro ospedale e questo per noi è il federalismo».

Credo che questo episodio sia molto coerente con la tesi di fondo del libro di Luca Meldolesi. Il federalismo di cui egli è alla ricerca è il federalismo democratico e questo non è un meccanismo istituzionale, ma piuttosto un modo per alimentare, rianimare, rafforzare la democrazia partecipativa, è un modo di vivere la democrazia, è una cultura politica e civile. Il federalismo intanto è un valore positivo in quanto ci aiuta a vivere meglio come cittadini responsabili di uno Stato democratico. E l'esperienza storica

ci mostra che in molti paesi il federalismo democratico è stato uno strumento utile a perseguire e raggiungere questo obiettivo. Meldolesi crede molto nell'utilità degli esempi e, quindi, negli ultimi anni si è dedicato alla raccolta di esempi, con libri, visite all'estero, resoconti di viaggio, conferenze. È andato ad approfondire la conoscenza di prima mano di alcuni Paesi federalisti dei quali sappiamo poco e che non siamo abituati a vedere come possibili modelli, ma che, con l'aiuto di Meldolesi, ci appaiono, invece, di grande interesse e pieni di insegnamenti anche per noi, come il Canada ed, in questo libro, in particolare, l'Australia.

Negli ultimi anni Meldolesi ha dedicato al tema del federalismo anche altri libri che, se vogliamo, sono propedeutici al presente testo che rappresenta, per ora, il culmine della sua riflessione. Gli altri libri sono: *Milano-Napoli. Prove di dialogo federalista* (2010); *Federalismo democratico. Per un dialogo tra uguali* (2010); *Federalismo oltre le contraffazioni* (2011); *Italia federanda* (2011). Nessuno di questi libri, pur scientificamente rigorosi, è un trattato o una storia del pensiero federalista o una guida al federalismo. Ma sono tutti reportage dei viaggi che Meldolesi compie nel tempo e nello spazio alla ricerca dei principi fondamentali, delle fonti vere del federalismo. Sicché, talora, questi reportage sembrano separati ed il percorso sembra zigzagare, ma alla fine l'autore tira la rete ed in essa si trovano sempre molti buoni pesci. I vari pezzi si ricompongono in un disegno unitario, che indica la via. In questo libro il girovagare nel tempo porta Meldolesi (e noi con lui) ad approfondire e ad aggiornare alcuni aspetti fondamentali del pensiero di Carlo Cattaneo, il grande federalista milanese il cui pensiero emerge come sempre più attuale; e lo fa egregiamente, riportando ad unità il pensiero di Cattaneo sul federalismo, per ricostruire il quale l'autore consi-

glia anche alcuni testi non comuni. Il girovagare nello spazio, invece, lo porta soprattutto a testimoniare e a riflettere sull'interessante esperienza federalista dell'Australia.

Ma quando si tira la rete si capisce che il senso del girovagare è utile per porre le basi della domanda centrale: nell'Italia di oggi, che è l'Italia della grande crisi, del perdurante rischio di default, con il terzo debito più alto del mondo, con la delusione totale della Lega Nord, con i partiti organizzati in chiave supercentralista, con un governo di alto profilo ma scaturito dalle macerie e, quindi, politicamente fragile, con molti enti locali che hanno dato prova di un'elevata irresponsabilità finanziaria alla quale i governi reagiscono con misure sempre più rigorosamente centraliste, ebbene, in questa Italia, il federalismo è utile? E poi, è possibile? È questa la domanda centrale che Meldolesi pone a tutti i lettori attraverso il suo girovagare nel tempo e nello spazio. E la risposta che egli dà è che il federalismo è possibile, anzi necessario. Ma molto difficile.

È possibile perché il pensiero federalista italiano è di alto livello – da Cattaneo a Sturzo, da Salvemini a Einaudi, e a tanti altri meno noti – e perché il nuovo Titolo V della Costituzione, che certamente rappresenta un primo passo importante in direzione federalista, dimostra che si può fare.

È necessario perché senza un deciso rimodellamento dello Stato in chiave federalista non supereremo mai il dilemma di una politica di tagli della spesa pubblica in cui l'effetto dura lo spazio di un mattino.

È difficile perché, come dicevo prima, il federalismo non rappresenta un insieme di meccanismi istituzionali, non è una ricetta già pronta; ma è un grande processo di maturazione culturale e democratica. Non è uno schema fisso, preconfezionato, ma una *forma mentis*, che porta, nel tempo, a ritagliare addosso a un

Paese il suo “vestito su misura”. Quanti anni e decenni dovranno passare prima che un tassista di Sondrio o di Bergamo o di Brescia mi risponda come il tassista della cittadina svizzera? Questo misura lo “spread” democratico che esiste tra l’Italia e un paese autenticamente federalista. Quando ho avuto l’occasione di guidare un ospedale milanese ho ritenuto importante tenere annualmente un’assemblea aperta al pubblico, che è il vero azionista dell’ospedale, proprio per suscitare l’interesse dei cittadini alla gestione del loro ospedale. Tutti gli ospedali che vivono dei finanziamenti regionali, infatti, sono pubblici, a prescindere da chi ha la proprietà formale. Ma, forse anche per questo, fui rapidamente eliminato. Eppure è un insieme di atti di “accountability”, cioè di trasparenza, di questo tipo che può creare quel senso di autentica partecipazione, che è la base del federalismo. «Lasciate che noi del meridione possiamo amministrarci da noi, da noi designare il nostro indirizzo finanziario, distribuire i nostri tributi, assumere le responsabilità delle nostre opere, trovare l’iniziativa dei rimedi dei nostri mali». Era il 1901, quando la *Croce di Costantino*, giornale fondato da don Luigi Sturzo, pubblicò questo articolo del giovane pretino di Caltagirone, che all’epoca aveva trent’anni. Il guaio è che dal 1901 al 1946 ci si mosse nella direzione opposta. E il paradosso più grande è che dal 1946, anno di istituzione della Regione Siciliana a statuto speciale, il sogno di don Sturzo del 1901 si è in gran parte realizzato, ma con un risultato catastrofico: salvo certi stati del centro Africa, non conosco una regione o uno stato federale gestito così male come la Sicilia. Quindi non basta l’autonomia per fare bene. È necessario che l’autonomia si accompagni a una vigorosa crescita della responsabilità sociale e politica, cioè del modo di fare e di pensare, ad una “accountability”, cioè alla trasparenza economica e finanziaria, alla rottura forte e totale degli schemi assistenziali. È

indispensabile che lo Stato non subentri a tappare i buchi del bilancio del Comune di Catania o di quello regionale, mai! È necessario che la volontà di autonomia sia portata sino in fondo, anche a costo di affrontare scontri sociali, come in Grecia, anche a costo di dichiarare il fallimento delle città e della regione.

Il federalismo deve inoltre portare con sé un incremento di produttività della gigantesca macchina pubblica. “Fare di più e meglio con meno”: il libro cita ripetutamente questo concetto fondamentale. E qui la tematica del federalismo si innesta su un concetto portante del filone di pensiero detto del “Reinventing Government”, che partì dalla grave crisi delle città americane negli anni '70 del secolo scorso e si sviluppò proprio all'insegna del “dobbiamo fare di più e meglio con meno”. I concetti base del “Reinventing Government” furono portati a livello federale da Al Gore, ma le realizzazioni concrete si verificarono a livello delle singole città e i protagonisti del movimento furono i sindaci. Oggi il movimento “Reinventing Government” si è un po' ridimensionato. Ma la sua semina è stata preziosa, se ancora oggi – 12 febbraio 2012, fonte: «La Stampa» – il direttore del Museo d'Arte Moderna di New York, Glenn Lowry, può dimostrare risultati economici eccellenti, senza aver ricevuto alcun aiuto da fondi federali o locali, e può commentare questi eccellenti risultati affermando: «Abbiamo imparato a fare di più con meno e così siamo diventati più efficienti e più flessibili».

Allora, da dove si incomincia? Meldolesi dice che bisogna avere le idee chiare sui principi fondamentali e sugli obiettivi di fondo. Per il resto non esiste un punto preciso dal quale incominciare. Bisogna partire da tutti i punti possibili, anche con approcci opportunistici. Non vi è dubbio, peraltro, che è soprattutto nelle città, che si possono ottenere i risultati migliori. Ed è dalle città che vengono i segnali più chiari: le elezioni primarie nelle quali i

cittadini bocciano i candidati di partiti centralisti a favore di candidati portati avanti da raggruppamenti civici, è un grande segnale. Penso a Milano, con Pisapia; ma ancor più alle recenti primarie di Genova, dove ben due candidati del PD sono stati bocciati a fronte di un candidato civico che ha il solo sostegno di parte della città. La vicenda di Genova è particolarmente significativa, proprio perché qui il PD e i suoi predecessori hanno sempre pensato di avere la città in mano. E così era; ma ora non è più. E che cosa è, questa, se non la domanda di un federalismo autentico, in una delle città, forse, più conservatrici d'Italia?

Gli italiani hanno seguito il federalismo della Lega. Ma ora che molti hanno capito che il federalismo della Lega era un grande imbroglio – perché il federalismo serve a unire i diversi, mentre il federalismo della Lega mira a separare – forse si apre lo spazio per un federalismo autentico.

Il federalismo è morto. Viva il federalismo!

Milano, 14 febbraio 2012

Marco Vitale
www.marcovitale.it

PREMESSA

TRE CAMPI DI INIZIATIVA PER SUPERARE LA CRISI

Lettera al Presidente Giorgio Napolitano

Alla cortese attenzione del Signor
Presidente della Repubblica
e p/c al Signor
Presidente del Consiglio dei Ministri
loro sedi

Gentile Sig. Presidente,
incoraggiati dalla congiuntura politica e dall'emergere del concetto di "Stato amico" nel lavoro del Governo della Repubblica, e dopo tanti anni spesi, nel nostro piccolo, nel tentativo di migliorare il funzionamento del sistema pubblico italiano, noi sottoscritti ci permettiamo di scriverLe per segnalare brevemente tre campi d'iniziativa (a costo irrisorio, ma risultato certo e rilevante) che effettivamente potrebbero accrescere le *chance* di successo del nostro Paese, immediate e di prospettiva.

In primo luogo, a nostro avviso, è indispensabile che lo "Stato amico" *non si lasci imbrogliare*: l'abbiamo a lungo sostenuto. Si tratta, in sostanza, di capovolgere nei fatti una convinzione antica, diffusa in molti ambienti, secondo cui lo Stato sarebbe, in realtà, nemico, ma turlupinabile. Un punto di vista che si è fuso pericolosamente con la mentalità acquisitiva moderna. Da qui una propensione all'imbroglio che si è propagata nel nostro Paese, e che bisogna combattere vigorosamente. Si pensi ai congiunti, magari di

classe agiata, di un defunto che continuano a percepire la pensione. Oppure ai medici di famiglia che non depennano gli assistiti deceduti fintantoché non ne ricevono comunicazione ufficiale (cosicché assisterebbero 75 milioni di italiani!). Oppure a chi si specializza nel riscuotere più volte sussidi di disoccupazione (come lavoratore agricolo, poi edile, poi turistico).

In questa materia, dunque, sarebbe della più grande importanza inviare un *messaggio forte, chiaro e definitivo*, secondo cui da ora in poi quel tipo di abusi correnti verrà scoperto tempestivamente, e non verrà tollerato. A tal fine, per mostrare che si fa sul serio, è possibile imporre a tutte le amministrazioni di fornire celermente per via telematica le informazioni individuali di cui dispongono, in modo da trasformare con poca spesa l'anagrafe tributaria in *anagrafe del cittadino*, in grado di registrare in un unico sito tutti i rapporti di dare e di avere tra gli italiani adulti e lo Stato.

Naturalmente ciò significa che, nel momento in cui per questa via amministrativa, come per quella creditizia tramite la sospensione del segreto bancario attuata dal Governo, si alza il velo su come stanno effettivamente le cose, bisogna esser pronti a mettere in moto una politica molto accorta di progressivo reinserimento nella legalità di un bacino assai ampio di cittadini: una politica che sappia distinguere il piccolo abuso dal grande; che sappia disegnare traiettorie di rientro percorribili, accompagnando i meritevoli con le buone, prima che con le cattive, e colpendo invece i furbi e i recalcitranti; che sappia ridurre via via la convenienza ad evadere; che sappia diminuire per gradi il peso sostenuto da ciascuno e da tutti, semplificare gli adempimenti, e ricreare così la fiducia dei cittadini in uno Stato autorevole, e, proprio per questo, giusto e amico.

Basta accennare a tale complessità per capire che, proprio come le amministrazioni debbono collaborare per mostrare come stanno effettivamente le cose, così debbono far quadrato, al centro ed a

livello locale, per trovare il modo di risolvere progressivamente questo problema chiave, curando “la malattia” e salvando “il malato”. Anche perché una parte significativa del problema dell’irregolarità delle imprese e del lavoro non può essere risolta al centro, dal Governo: ha bisogno di regolamentazioni e di processi induttivi *ad hoc* a livello locale, accompagnati dall’iniziativa governativa. Altrimenti il terrorismo fiscale provocherebbe una reazione pericolosa: giustificerebbe agli occhi di molti una sorta di contro-terrorismo, spargerebbe il panico, distruggerebbe una parte consistente del tessuto artigiano e della piccola impresa, accrescerebbe ricatti e corruzione, intaserebbe le amministrazioni, rilanciando le patologie.

Prima conclusione: per superare i limiti incontrati in passato, è indispensabile una stretta collaborazione, anche emulativa, di tipo inter-istituzionale, un uso intelligente ed accurato delle tecnologie disponibili ed una sperimentazione politico-sociale attenta, in grado di monitorare e di valutare le pratiche di rientro, di costruire ad intervalli regolari bilanci delle esperienze e di rilanciare senza requie la battaglia contro l’evasione e l’elusione; per l’emersione, la regolarità e la legalità; e dunque per la libertà.

Veniamo ad un secondo tema, quello della *spesa pubblica*. Nel piccolo e nel grande, il denaro dei cittadini prelevato dallo Stato dovrebbe venir utilizzato in modo più oculato – non meno oculato – di quello privato, in modo da ottenerne un saggio di rendimento superiore, anche implicito.

Ma così non è, lo sappiamo tutti. Anzi, a torto o a ragione molti cittadini sono convinti che sprechi e malversazioni di ogni genere prevalgono nel sistema pubblico.

Il Governo sostiene giustamente che il problema non può essere affrontato solo a livello macroeconomico e che, per intervenire, bisognerà attendere i risultati di una *spending review* che sta per essere varata. Ma, proprio come accade per lo “Stato amico”,

anche riguardo alla spesa, il cammino indicato non risulta ancora convincente. La ragione risiede in ciò che in tutto il mondo civile si chiama *accountability*, che vuol dire: trasparenza, rendicontazione, affidabilità, responsabilità, fiducia. Paradossalmente, si chiede al cittadino di accettare con l'ultima “manovra” che lo Stato controlli i movimenti del suo conto corrente, ma si nega al cittadino stesso il diritto di controllare quelli del proprio Comune, Provincia, Regione, o Ministero, od altro settore della Pubblica Amministrazione. È una asimmetria inaccettabile per molti buoni motivi, che in gran parte si spiegano da soli.

In altre parole: abbiamo dietro le spalle una pratica, che è stata tipica delle “finanziarie” della Repubblica, secondo cui i “tagli”, allocati inizialmente *en gros*, in forma aggregata, si materializzavano in seguito e divenivano effettivi, e dunque operativi, giù per li rami dell'Amministrazione con procedure alquanto oscure – per usare un eufemismo –. Non vorremmo che anche il nuovo Governo, nonostante il suo impulso innovatore, finisse per prendere una strada analoga. Da qui un secondo imperativo, analogo al precedente: proponiamo *un'operazione verità* aperta al contributo di tutti.

Infatti, l'Italia è l'unico Paese del G8 che *non* ha una legge sulla trasparenza, che consentirebbe di far emergere alla luce del sole le brutture del sistema laddove esistono effettivamente; e che permetterebbe ad ogni cittadino di rendersi conto, se lo desidera, di come vengono spesi i suoi denari: quelli *del* pubblico. Inoltre, il nostro Paese possiede da alcuni anni una contabilità *live*, il sistema Siope-Cup-Mip, gestita dalla Ragioneria dello Stato attraverso le banche tesoriere e la Banca d'Italia, ma non l'ha mai resa disponibile al pubblico: la mantiene, in sostanza, secretata. Ciò è contrario al movimento dell'*open data* che si va affermando a livello mondiale ed anche alle indicazioni, sempre più chiare e martellanti, dell'Unione Europea.

A differenza del settore privato, lo studio della spesa e delle politiche pubbliche è apparso a lungo un fattore minore, quasi secondario, nella vita del nostro Paese, avvolto, per così dire, da un cono d'ombra. Quello studio, che invece è indispensabile, è stato a lungo impedito da una ragion di Stato male intesa che ha espropriato il Parlamento, la cultura e l'Italia dei dati tempestivi necessari per poter esercitare il proprio ruolo vigile di verifica e di partecipazione democratica.

È accaduto così che, talvolta, chi controlla i centri di spesa del sistema pubblico, trascinato dalle spinte acquisitive moderne, abbia sviluppato la tendenza antica di considerarsi proprietario dei denari che amministra in nome del popolo. È accaduto, poi, che la mancanza di trasparenza e di *accountability* abbiano indotto una mentalità peculiare: quella del sospetto, del *cui prodest*, dello scandalismo che avvelena la vita pubblica. È accaduto, infine, che talvolta il sistema politico – e sindacale – invece di impegnarsi a fondo nella correzione di tali tendenze disdicevoli, sia stato travolto dalla medesima china. Anzi, nei suoi momenti più discutibili, abbia finito per diventare un'ala marciante del medesimo problema. È così emerso ciò che viene indicato correntemente come “l'esorbitante costo della politica”...

Seconda conclusione: con tutto questo, in un Paese come il nostro, caratterizzato da ben note patologie che dalla tendenza all'imbroglio, passando per il clientelismo ed il corporativismo, sfociano infine spesso e volentieri nell'illegalità vera e propria e nel crimine anche organizzato, si è creata una situazione pericolosa. *Nel momento in cui, meritoriamente, si cerca di invertire tale tendenza, diventa della più grande importanza puntare sulla trasparenza e sull'accountability, senza riserve.*

Ciò può essere avviato con un semplice ordine di servizio che imponga l'immediata fruizione *on line* dei dati SIOPE-

CUP-MIP¹ e, più in generale, di tutti i dati statali disponibili. Può essere esteso, inoltre, chiedendo a tutti quanti – mondo delle istituzioni, della cultura, dell’associazionismo, ecc. – di impegnarsi effettivamente a comprendere, verificare e proporre una vera metamorfosi del sistema pubblico a tutti i livelli: abolendo ciò che va abolito; seguendo, per il resto, l’aureo principio del *fare di più e meglio con meno* (invece che meno e peggio con più, come è accaduto purtroppo per troppi anni); stabilendo *benchmarking* e sentieri di accesso a tale cammino virtuoso per ogni istituzione ed ufficio; valorizzando ad un tempo i livelli ottenuti ed i saggi di variazione delle *performance* con un apposito sistema di premi, anche di natura prevalentemente spirituale, ma *urbi et orbi*.

Ciò conduce, infine, Signor Presidente, al nostro punto conclusivo. Lei insiste giustamente sul «lievito di nuova consapevolezza e responsabilità condivisa» che si è diffuso nel nostro Paese con le celebrazioni del Centocinquantesimo e che potrebbe favorire «quel cambiamento di cui l’Italia e gli italiani hanno bisogno per superare le ardue prove di oggi e di domani». Il decreto “salva-Italia”, ha scritto un commentatore, è stato anche una delle tante prove necessarie per un’operazione “salva-Europa”. Ma né l’Italia, né l’Europa e neppure la moneta sono ancora salve.

Dobbiamo dire la verità senza peli sulla lingua sulla situazione grave in cui ci troviamo; e, nello stesso tempo, dobbiamo attrezzarci per un cambiamento che, con intelligenza e determinazione,

¹ SIOPE, Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti pubblici, <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/SIOPE/>; CUP, Codice Unico di Progetto; MIP, Monitoraggio degli Investimenti Pubblici, http://www.cipecomitato.it/it/in_primo_piano/mip_cup/cup/cup_che_cosa.htm.

possa farci ritrovare effettivamente la strada del rigore, dell'equità e dello sviluppo; dell'abbattimento del debito pubblico e della conquista di un nuovo orizzonte di civiltà.

Il nostro Paese ha un patrimonio storico, artistico, ambientale e civile che suggerisce, già di per sé, che tali obiettivi sono effettivamente alla nostra portata. Ma ciò richiede una capacità di guida, una lucidità di pensiero e di azione che deve essere collettiva e che dobbiamo ancora riuscire a mettere in movimento. Lunghi anni di lavoro in Italia ed all'estero ci hanno convinto che la soluzione tricolore dei nostri problemi non può essere parrocchiale o provinciale.

Dobbiamo – è questo il nostro convincimento – *lanciare una grande campagna per il miglioramento sistematico del sistema pubblico* tramite un serrato dialogo tra uguali, come prescrive la nostra Costituzione; tramite lo sviluppo dell'emulazione e della collaborazione all'interno ed all'esterno dell'Amministrazione; tramite l'interpenetrazione delle iniziative e la mobilitazione delle energie disponibili. E dobbiamo costruire la nostra strada innovativa alla trasformazione dello Stato in un dialogo costante con ciò che di meglio offre il convento mondiale.

È una fortuna, a tal proposito, che i paesi leader a livello mondiale su questa tematica siano paesi come la Svizzera, il Canada, l'Australia e gli Stati Uniti che hanno ospitato ed ospitano una nutrita immigrazione italiana, cosicché in un certo senso il dialogo che auspichiamo a livello pubblico può trovare un riscontro privato in tante famiglie italiane: venete, toscane, campane, calabresi, pugliesi, siciliane.

Quindi, la nostra *terza conclusione*, Signor Presidente, è che è possibile porre, al Paese intero, l'obiettivo di tale metamorfosi: una trasformazione che apra gli orizzonti, coltivi il campo intensivo delle sperimentazioni, stabilisca tappe intermedie e bilanci

dell'esperienza, e consenta in tempi rapidi, anche al più scettico degli italiani, di verificare concretamente che un sistema pubblico più mobilitativo, più intraprendente, meno pesante, più trasparente, più responsabile ed *accountable è effettivamente possibile*.

Per accettare le difficoltà che ci attendono, gli italiani debbono poter contare su tale trasformazione; debbono convincersene davvero e ritrovare la fiducia nel futuro dell'Italia – ovvero di un Paese in grado di raggiungere, infine, tramite grandi sforzi successivi, la riforma più importante: *quella di mantenere ed accrescere il servizio pubblico in tanti campi differenti, e nello stesso tempo render denari agli italiani, invece di prelevarne*.

È questo, a nostro parere, la chiave decisiva per superare la crisi. Perché, se la strada intrapresa non venisse rischiarata dal lume della ragione e dell'esperienza – interna e internazionale – la coesione e la svolta morale inattese che Lei, Signor Presidente, è riuscito miracolosamente a suggerire e ad evocare dal profondo del Paese, potrebbero purtroppo scemare.

Con i sensi della nostra stima e della nostra gratitudine, e con i nostri migliori auguri,

Ing. Alberto Carzaniga, già Sottosegretario di Stato, già presidente della Cabina di regia nazionale,

Prof. Luca Meldolesi, già presidente del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare,

Prof. Nicoletta Stame, già presidente dell'European Evaluation Society.

Milano-Napoli, Natale 2011.

Un primo chiarimento

Come si vede, questa lettera al Presidente della Repubblica ha puntato sull'attualità: ha inteso aggredire alcuni problemi insoluti dello Stato italiano, così come si presentano concretamente. Ha sostenuto che essi possono esser avviati a soluzione quasi a costo zero, con una semplice manifestazione di volontà politica. Non perché la lettera presuma ingenuamente l'esistenza di quest'ultima, ma perché mostrare in modo *disarmante* l'immediata possibilità di affrontare quei problemi rappresenta, già di per sé, un passo avanti, anche dal punto di vista della formazione di quella volontà che, in tal modo, viene suggerita come indispensabile alla salvezza ed al benessere del Paese².

Nello stesso tempo, quella lettera di Natale ha lasciato intravedere uno scenario pubblico futuro chiaramente alternativo a quello corrente, senza tuttavia chiamarlo per nome e cognome (federalismo democratico). Ciò ha provocato la vivace protesta di Giancarlo Pagliarini³, già ministro dell'Economia (e capogruppo della Lega alla Camera), ed oggi autorevole sostenitore di un federalismo alla Svizzera per la Lombardia e per l'Italia. Ho risposto che quell'omissione del termine federalismo non è affatto fortuita: è stata decisa per evitare di ricadere nelle solite diatribe aprioristiche «prima ancora di aver potuto esporre ciò che bisogna fare urgentemente»⁴.

² Proprio come ho mostrato altrove (si veda Meldolesi 1992a, cap. 5 e pp. 91-93, e 2010a, Appendice A: "Un commento Gelmini – alternativo"), è utile in questi casi utilizzare il metodo espositivo del "trompe l'oeil" di Hirschman 1988, pp. 347-348.

³ Comunicazione personale, dicembre 2011.

⁴ «No. – proseguivo – Diciamo subito ciò che bisogna fare: senza denari (o quasi) – cose che nessuno dice, mentre tutti si accapigliano... proprio sui soldi. E, solo in seconda battuta, alludiamo nella lettera alla

Tuttavia ciò non esclude, è chiaro, in fase riflessiva, una spiegazione più ampia e meditata, com'è per l'appunto quella contenuta nei miei libri precedenti⁵; ed anche nelle pagine che seguono.

Infatti, inserita come premessa al presente lavoro, questa lettera che Alberto, Nicoletta ed io abbiamo spedito al Presidente Napolitano (e per conoscenza al Primo Ministro Monti) ha una duplice funzione. Mostra che i temi qui affrontati hanno risvolti immediatamente operativi: sono utili in sé, seduta stante; e richiedono, talvolta, un semplice ordine di servizio. Ma rivelano anche, tra le righe, che essi rappresentano, e al tempo stesso introducono, una grande questione collettiva di enorme rilievo: di democrazia e di giustizia sociale, di rigore e di sviluppo, tale da esigere una comprensione approfondita, un convincimento ed una passione attuativi protratti nel tempo, non comuni⁶.

Anzi, di più: da un punto di vista espositivo, quello stratagemma equivale in un certo senso a “metter le mani avanti”. Perché in qualsiasi conversazione, se si pone l'accento sul secondo aspetto della questione, quello federalista-democratico di prospettiva, si

prospettiva federalista, che è quella democratica della diffusione del potere e della partecipazione, insieme al Governo della diversità (che naturalmente esiste: sia chiaro. Anche tra un fiol d'un veneto come sono io e d'un lombardo come sei tu). Debbo averla azzeccata – aggiungo – perché, facendo girare la lettera, ho ricevuto una piccola valanga di risposte entusiaste», anche da persone lontane dal mio (anzi dal nostro) punto di vista.

⁵ Meldolesi 2006, 2007, 2009, 2010a, 2010b, 2011 e 2011, a cura di.

⁶ Scegliendo tra le tante e-mail che abbiamo ricevuto su questo argomento, la doppia natura della nostra missiva al Capo dello Stato emerge in ciò che ha scritto Rosaria Amantea: «La lettera è densa di considerazioni e proposte necessarie quanto urgenti». Comunicazione personale, dicembre 2011.

rischia sempre di esser presi sotto gamba, come persone che si occupano dei “massimi sistemi”, lontani dal mondo quotidiano che pulsa. Mentre invece, se uno si occupa di ciò che bisognerebbe fare qui e ora – ovvero, come chiedono i giornalisti, ragiona sulla prima cosa che dovrebbe fare il Governo domani mattina, in trenta secondi – la sua risposta si muoverà probabilmente, e inevitabilmente, dall’interno dello stato di cose che abbiamo sotto gli occhi, cioè *a parità di condizioni*, come usano fare gli economisti. Infatti, se gli imponiamo quel tipico avvertimento, è indubbio che il problema in cui si dibatte l’Italia assume una sua oggettività. È vero che la nostra crisi era in preparazione da tempo e che si è aggravata recentemente; che il Governo Berlusconi è caduto sull’incapacità di affrontare la situazione – cosa che la dice lunga (se non altro) sull’irresponsabile provincialismo in cui è incappato chi, maldestramente, lo guidava –; che il Presidente Napolitano ha escogitato una soluzione governativa inedita, coerente con la Costituzione; e che oggi Mario Monti e il suo Governo stanno facendo il possibile...

Ma se poi guardiamo la realtà con maggiore attenzione, non è difficile accorgersi che manca ancora, nell’agenda del Governo, il coraggio di puntare decisamente sull’*accountability* – trasparenza, rendicontazione, affidabilità, fiducia – per promuovere un vero cambiamento della situazione disdicevole, ereditata dal passato, in cui versa lo Stato italiano. Ovvero, manca una trasformazione: dall’irresponsabilità generale basata sulla piramide costruita sulle competenze giuridiche esclusive e sulla divisione del lavoro, alla responsabilità consapevole di tutte le istituzioni e di tutti gli uffici che valorizzi l’orizzontalità delle autonomie. Una trasformazione vera, sviluppata sotto vincolo economico, oltre che giuridico, naturalmente; che consenta una mobilitazione ben maggiore delle energie interne ed esterne all’amministrazione.

Una natura binaria

L'interesse della nostra letterina di Natale risiede dunque, a mio avviso, nella sua capacità di svincolarsi dalla tenaglia dell'alternativa tra attualità e prospettiva. Perché essa mostra che esistono provvedimenti importanti che possono esser presi immediatamente, con poca spesa e raggiungendo risultati molto significativi; e che questi ultimi aprirebbero una strada attraente, di grande rilievo, fondata sui concetti di "Stato amico che non si lascia imbrogliare", di "fare di più e meglio con meno", di "rendere denaro ai cittadini, invece di prelevarlo": cioè sui punti che rispondono ai desideri ed alle aspettative del cittadino comune.

È questa la natura binaria – da un lato immediata, dall'altro mediata – della problematica che viene scandagliata per gradi nel presente lavoro, che serve a segnalare il punto non esaltante a cui siamo arrivati nella battaglia per una metamorfosi del nostro sistema pubblico; ed a chiarire perché anche questo libro, come quelli che l'anno preceduto nella campagna a favore del federalismo democratico italiano, sia figlio del suo tempo.

Non è infatti un testo di dottrina sul federalismo; e neppure un lavoro di storia del pensiero, politico od economico che sia. Non perché tali dimensioni non siano rilevanti per quanto mi accingo a discutere. Ma perché vorrei percorrere un cammino inverso rispetto a quel modo tradizionale d'impostare il ragionamento. Vorrei dare per acquisito il *successo del federalismo* a livello internazionale; e sondare invece, cautamente, gradualmente, le potenzialità attuali del federalismo democratico per l'Italia da un punto di vista transdisciplinare, aiutandomi con diverse conoscenze reperite in tempi differenti, anche in giro per il mondo.

D'altra parte, come ho già accennato, questo lavoro s'inserisce in una linea di pensiero preesistente che, come docente e come opera-

tore pubblico, ho iniziato da tempo, e da Sud; e che ha preso via via in considerazione la problematica ampia e complessa del federalismo democratico da numerose angolazioni. È una ricerca, la mia, che serve a individuare per gradi una soluzione ragionevole ai problemi italiani nel senso “integrato” del termine: perché i vari piani problematici – culturale, istituzionale, amministrativo, politico, sociale, psicologico, economico – si influenzano a vicenda e sono in realtà un tutt’uno. È un’attività teorico-pratica che, per sua natura, non potrà mai essere esaustiva; ma che negli ultimi anni ha ricevuto un’accelerazione grazie all’incontro con Marco Vitale, un amico che per formazione e attività segue una traiettoria inevitabilmente più “nordica” e più “aziendalista”; e che anche per questo è per molti aspetti complementare alla mia.

È accaduto così che, ad un certo punto, come direttore della collana *Il pane quotidiano*, egli mi abbia proposto di scrivere un volume su questo tema; e mi abbia anche assegnato un titolo provvisorio: “Per un federalismo serio”. Ho accettato con entusiasmo l’invito di Marco nella logica del “nuovo” e del “buono”⁷ cercando di evitare, per quanto possibile, le ripetizioni rispetto al mio lavoro precedente; ma ottenendo risultati validi. L’ho accettato con la duplice speranza: di riuscire a progredire ulteriormente, attribuendo alla prospettiva federalista italiana *un’intonazione favorevole al lavoro di ogni genere e grado, quello vero, quello effettivamente prestato*; e di diventare, nello stesso tempo, più utile ai fermenti di trasformazione istituzionale, politica ed economica che germogliano nel nostro Paese.

⁷ Tra le tante nozioni che ho imparato da Albert Hirschman, vi è anche questa: «Vi sono cose – mi disse a metà degli anni Novanta del secolo scorso, con il suo tipico stile, a bassa voce – che sono buone, ma che non sono nuove. E vi sono cose che sono nuove, ma che non sono buone». A buon intenditor...

Un mondo in subbuglio

Viviamo un'epoca di grandi dislocazioni e cambiamenti a livello mondiale, con una montagna di problemi da risolvere. Tramite la globalizzazione e la rapida crescita dei paesi emergenti, centinaia di milioni, o addirittura miliardi, di esseri umani si sono messi in cammino sulla strada dello sviluppo. L'aspetto liberatorio ed entusiasmante di questo processo non può certo sfuggire, nonostante le grandi difficoltà dirette ed indirette che inevitabilmente lo accompagnano: prima tra tutte la perdurante natura anti-democratica del sistema politico cinese, di cui non si riesce ancora ad intravedere la fine.

D'altra parte, l'effetto che quest'immensa trasformazione ha sul mondo sviluppato non provoca solo grandi, indispensabili processi di adattamento alle nuove condizioni. Come reazione, sospinge ancor più alla ribalta il predominio dell'aristocrazia del denaro e della finanza: negli Stati Uniti come nel mondo intero. Infatti, è la pretesa di mantenersi ai vertici del sistema internazionale che, per quanto riesco a capire, ha convinto finora il popolo americano a contare sull'aristocrazia del denaro, accettando in modo strumentale (pur epurandola dei suoi volti più scabrosi) la corruzione: intesa proprio nel suo significato etimologico, come un corrodere e corrompere, ad un tempo, quel sistema federalista rooseveltiano che si era affermato con grande successo a cavallo della Seconda Guerra Mondiale.

Da qui una forte crescita della disuguaglianza del reddito; una dimensione individualista anti-sociale che prevale oltre oceano; un livello molto elevato di condizionamento, a favore della "nobiltà" del denaro, delle politiche centrali e locali, su ambedue i versanti dello schieramento politico; una preoccupante instabilità del sistema economico complessivo; una tendenza ad indurre crisi ricorrenti, e così via.

Si tratta dunque di un panorama poco esaltante che, a conti fatti, neppure la presidenza Obama, con il gruppo di giovani di talento che ha portato con sé a Washington, è riuscita a modificare – nonostante certi sforzi fatti che si sono rivelati, purtroppo, intermittenti e velleitari –. A conferma, il movimento degli indignati di oggi, *Occupy Wall Street* (Occupare Wall Street), che tanto interesse sta suscitando a livello popolare negli Usa, la dice lunga in merito.

Per questo ci troviamo ancor oggi all'interno di una lunga crisi, iniziata nel 2007, che, tecnicamente, se la riferiamo all'economia mondiale nel suo complesso, non sarebbe tale – dal momento che la crescita dei paesi emergenti più che compensa l'arretramento degli altri –. Eppure, nello stesso tempo, essa è concretissima se la riferiamo all'Occidente, ed in particolare all'Italia.

Si tratta di un processo complesso, che ha caratteristiche spesso inedite: per questo è pericoloso omologarlo alle crisi del passato. Infatti, proprio perché legata a fenomeni di rapido riallineamento delle classifiche mondiali in condizioni di mercato aperto, la sua traiettoria mette fuori giuoco la vulgata keynesiana tradizionale⁸ cara a tanti economisti, giornalisti, politici e sindacalisti a corto di analisi – e di argomenti –.

⁸ Mi riferisco, naturalmente, a quel modo di ragionare rudimentale (ma corrente) che pretenderebbe di utilizzare l'analisi keynesiana della domanda effettiva riferendola al mercato interno, senza interrogarsi approfonditamente sulle conseguenze che le misure, che essa – ad avviso di chi lo propugna – suggerirebbe, provocherebbero sull'interscambio commerciale (e finanziario) del Paese con l'estero: sia a livello europeo, sia a livello globale.

Per un nuovo angolo di visuale

Ma, se gli Stati Uniti, tradizionalmente considerati, insieme alla Svizzera, punto di riferimento del pensiero federalista europeo, hanno oggi minor titolo al riguardo⁹, è chiaro, allora, che, per ispirare un federalismo serio per il nostro Paese dovremo guardare anche altrove, persino all'altro capo del mondo, persino in Australia: dove per fortuna abbiamo trovato importanti, inattese novità, soprattutto dal lato del lavoro.

Solo così, mi son detto, è possibile reperire un'angolazione originale, un occhio ingenuo, fresco¹⁰, per osservare ancora una volta l'Italia con i suoi aspetti positivi e negativi, anche nel bel mezzo di una crisi che, ad un certo punto, si è fatta gravissima: quella che stiamo attraversando; quella che, dal cosiddetto *sub-prime* americano, si è trasformata in crisi generale, e poi in crisi del debito sovrano europeo ed infine, malauguratamente, in aggressione proprio contro il nostro Paese. Tutto ciò è già sufficiente per capire il tratto di cammino che è stato percorso dalle pagine che seguono.

Il libro inizia con un giuoco fed-democratico toquevilliano, nel capitolo 1. Segue, nel capitolo 2, una prima disamina della questione federalista, scaturita dalla relazione introduttiva che ho tenuto ad una tavola rotonda con il Ministro degli Affari Regionali e con alcuni Governatori meridionali della Scuola estiva "Andrea Geremicca" organizzata da Mezzogiorno Europa, la fondazione creata da Giorgio Napolitano. Relazione, quest'ultima, che ha pure lo

⁹ Non a caso, la letteratura americana a cui ho fatto riferimento in Federalismo democratico (Meldolesi 2010b) riguarda fundamentalmente testi degli anni '40, '50 e '60 del secolo scorso: quando la situazione non era ancora compromessa.

¹⁰ Nel senso colorniano del coraggio dell'innocenza (cf. Colorni 1998).

scopo di riprendere per sommi capi le “puntate precedenti” della mia campagna federalista democratica.

Da qui il testo si concentra, nel capitolo 3, per convergenza e divergenza, sull’incontro e confronto tra la situazione italiana e quella australiana, adottando, come metodo di lavoro, il “rispecchiamento”: uno stratagemma che, utilizzato implicitamente in punti specifici di altri lavori, trova qui una trattazione più aperta e sistematica. Si procede poi, nel capitolo 4, a delineare gli aspetti di cronaca dell’inquietante crisi economica e politica che sta attraversando il nostro Paese. Ciò conduce, nel capitolo 5, a riscoprire Carlo Cattaneo, perché il suo pensiero contiene alcune importanti radici per la riforma dello Stato; ed a sostenere, nel capitolo 6, la necessità di un federalismo veramente democratico e giusto per l’Italia, partendo dalla condizione generale attuale che, osservata da più angolazioni, suggerisce indubbiamente, a gran voce, che ci si avvii a passo spedito, subito e senza tentennamenti, per tale cammino.

Chiudono il volume due brevi appendici: l’una riguarda numerosi consigli per avviare una metamorfosi accelerata del sistema pubblico; l’altra una grande questione di *policy*: il perseguimento dell’equità¹¹.

Napoli-Roma, gennaio 2012

Luca Meldolesi

¹¹ Per discussioni e commenti, ringrazio Yehudi Blacher, Alberto Carzaniga, Chris Chamberlain, Mark Considine, Fiorello Cortiana, Fabrizio Galimberti, Brian Galligan, Tim e Wendy Harcourt, John Owen, Patricia Rogers, Nicoletta Stame e Marco Vitale. Per l’ospitalità, ringrazio il Centre for Applied Social Research del Royal MIT di Melbourne; e la Facoltà di Arts ed il Saint Hilda College dell’Università di Melbourne. Ringrazio, infine, il giornale on-line «Allarme Milano – Speranza Milano» ed, in particolare, il suo direttore, Alberto Mazzuca, per aver pubblicato in anteprima alcune “clip” di questo testo.

CAPITOLO 1

LIBERTÀ POLITICHE E DISPOTISMO AMMINISTRATIVO

Cara Italia, alfin ti miro.
Vi saluto, amiche sponde;
L'aria, il suolo, i fiori e l'onde
Tutto ride e parla al cor.
Ah! Del cielo e della terra,
Bella Italia, sei l'amor¹.

1.1 Un giuoco fed-democratico

Fino al '700 era diffusa, in Europa, la convinzione che il mondo fosse immodificabile, perché creato da Dio. Oggi invece il pendolo della storia sembra averci condotto all'estremo opposto: non solo riteniamo che il mondo sia perfettibile, ma siamo immersi a bagno maria nel suo rapido cambiamento. La trasformazione, che vede scomparire la distinzione tra primo, secondo e terzo mondo e vede mutare i rapporti di forza tra paesi emergenti, nuovi emergenti, arretrati e sviluppati – con la crisi internazionale che ha colpito soprattutto questi ultimi –, è talmente accelerata che sentiamo acutamente il bisogno di stabilire dei punti fermi per riflettere sul futuro dell'umanità, sempreché vi sia un futuro, cosa che in molti dubitano, visti i chiari di luna, almeno nel mondo occidentale.

¹ Dall'opera *Il turco in Italia*, atto primo, scena sesta, monologo di Selim. Libretto di Felice Romani, musiche di Gioacchino Rossini. Prima rappresentazione a Milano, Teatro alla Scala, 14 agosto 1814.

Il tema può essere affrontato da molti punti di vista: dai più strampalati – la paura dell’ignoto, il catastrofismo o il millenarismo che ogni tanto si ripresenta – a quelli più ragionevoli e trendy – come la fiducia nella scienza, che è strumento di elevazione umana, o nell’ambientalismo, che punterebbe se non altro a salvare il pianeta Terra –. Ma la via che qui propongo, con la quale spero di coinvolgere il lettore, è quella della *democrazia vista dall’angolo di visuale del federalismo*, a partire da una citazione che mi ha particolarmente colpito e che vorrei analizzare brevemente. Si tratta di un brano di Alexis de Tocqueville.

I popoli democratici che hanno introdotto la libertà nella sfera politica, mentre aumentavano il dispotismo nella sfera amministrativa, sono arrivati a delle situazioni fortemente paradossali. Quando si tratta di questioni di ordinaria amministrazione, che richiedono solo il ricorso al buon senso, essi ritengono che i cittadini ne siano privi; quando si tratta di governare tutto intero il territorio dello Stato, essi attribuiscono a questi ultimi prerogative immense; essi fanno, alternativamente, del corpo sociale lo zimbello e il padrone dei re, più potente dei sovrani e meno potente d’un solo uomo. [...] Ho sempre pensato che una costituzione [che sia] repubblicana nella testa ed ultramonarchica in tutte le altre parti è un mostro effimero: i difetti dei governanti e l’imbecillità dei governati la condurrebbero presto alla rovina, il popolo, stanco dei suoi rappresentanti e di se stesso, creerebbe da sé istituzioni più libere o tornerebbe a prostrarsi ai piedi di un despota².

² Tocqueville 1835-1840, vol. 2, parte quarta, cap. 6; ora 1961, pp. 437-438.

Ho letto e riletto molte volte questo brano, ed ogni volta sono rimasto di stucco fino al punto che mi sono ribellato al mio rimanere impietrito e mi sono detto che avrei dovuto capire meglio perché ciò mi accade. Qual è, dunque, il meccanismo psicologico che mi ammutolisce?

Certo, la mia reazione è causata anzitutto dalla straordinaria perspicacia di questo passo, che si continua ad apprezzare ancora oggi a così grande distanza di tempo. Stupisce perché provvede una chiave di lettura valida anche per il mondo d'oggi, Italia inclusa; un mondo che de Tocqueville non avrebbe potuto mai nemmeno immaginare.

In secondo luogo mi sembra importante la critica che quel passo contiene di tante concezioni politiche della democrazia, da quelle correnti a quelle più sofisticate e condivisibili. E quindi è importante l'autocritica che, sommessamente, esso suggerisce a noi, cittadini democratici del nostro tempo.

Nella trasmissione Tv "Che tempo che fa" del 23 settembre 2011 Gherardo Colombo ha commentato in modo eloquente e appassionato i primi tre articoli della Costituzione italiana, sostenendo giustamente che il cammino della democrazia è straordinariamente lungo e complesso. Ma non sarebbe stato più convincente – mi son detto, ascoltandolo – se avesse parlato anche delle «situazioni fortemente paradossali» in cui sono caduti i popoli democratici, come quello italiano, analizzate da de Tocqueville trentacinque lustri fa?

Per comprendere la democrazia non basta dire che è quel sistema politico fondato sul principio "un uomo, un voto"; non basta considerare la Carta costituzionale come fondamento normativo della dignità di ognuno; non basta, come fanno tanti giuristi, innamorarsi della nostra Costituzione – salvo poi rilevare che quella "materiale" è ben diversa, visto che la sua applicazione lascia

spesso a desiderare –; non basta, come fanno tanti scienziati politici, occuparsi del consenso, delle leggi elettorali, delle forme più o meno partecipative della democrazia: non basta cioè sviluppare la diagnosi, la prognosi e la terapia del processo democratico³. Certo, ognuna di queste elaborazioni fornisce conoscenze utili. Ma la citazione di de Tocqueville lascia intendere che tutto ciò non coglie nel segno; che questi sono punti di vista parziali che devono essere integrati con altri: che *lo sviluppo della democrazia richiede inevitabilmente un collegamento analitico e normativo tra sistema politico e sistema amministrativo*.

La prevalenza della forma centauro

Ecco dunque il nostro “giuoco fed-democratico”: partiremo dalla lezione toquevilliana e, tra il serio e il faceto, la accosteremo alle varie democrazie contemporanee, per comprenderle e valutarle. Vorrei capire se quella tesi rappresenta davvero, come sembra, uno straordinario *passé-partout* per orientarci nella realtà del XXI secolo – a patto che (sia chiaro), per mettere ben a fuoco i problemi ed evitare le molteplici miopie, o presbiopie, del ragionamento, teniamo conto dei *molteplici tempi della storia* in cui le varie forme democratiche si sono concretizzate.

La prima osservazione interessante, che emerge dal nostro “giuoco”, è la seguente. Nel mondo di oggi le monarchie esistono; e non vanno sottovalutate: si pensi a quella inglese che, pur incartapecoritata, continua a capeggiare formalmente tanti paesi in giro per il

³ Nella sua genesi alla Rustow (1970), nel suo rinnovamento alla Colomni, o nel suo perfezionamento alla Hirschman (1984, 1986 e 1991). Cf. anche Meldolesi 1994, cap. 8.

mondo, tramite il Commonwealth Britannico. Comparativamente, tuttavia, quelle “teste coronate” hanno perso gran parte del loro peso rispetto agli anni '30 dell'Ottocento, epoca che de Tocqueville aveva sotto gli occhi. Eppure, la forma di governo democratico che, in grande prevalenza, si è affermata riducendo (e/o sostituendo) il loro potere è, sorprendentemente, quella descritta da de Tocqueville: una specie di centauro, mezzo uomo democratico, e mezzo no⁴.

A prima vista ciò sembrerebbe smentire la stessa profezia di de Tocqueville: altro che “mostri effimeri”, si potrebbe pensare; quelle mostruosità sono vive e vegete e si sono anzi moltiplicate. E si resta basiti, tramortiti; quasi fosse un contrordine generale rispetto a ciò che pensavamo di aver capito, nei riguardi del nostro tempo. Non credevamo, forse, di vivere in un'epoca di trionfo della democrazia a livello planetario? Si è forse trattato di un'infatuazione collettiva? Era una convinzione superficiale e azzardata, o prematura? Forse sì, forse è proprio così.

Infatti, se ora introduciamo nel ragionamento la variabile tempo, il risultato è che quella prima conclusione sui governi centauro viene ulteriormente qualificata. Seguendo l'ipotesi tocquevilliana, ci accorgiamo che i sistemi politico-amministrativi che popolano in prevalenza il mondo di oggi covano intrinsecamente, in forme e tempi differenti, una potenziale instabilità. Ci accorgiamo che il nostro mondo è popolato, innanzitutto, da centauri in via di trasformazione: spesso diversi, l'uno dall'altro.

Pensiamo all'India, la più grande democrazia del mondo nel senso elettorale del termine, che è alle prese con un processo di democratizzazione e di moralizzazione del sistema politico-amministrativo

⁴ Il centauro è un quadrupede della mitologia greca e romana raffigurato come un cavallo che nella parte superiore, dalla cintola in su, ha sembianze umane, mentre la parte inferiore è equina.

assai complesso, e con una trasformazione sociale di lunga durata (il saggio di Carlo Cattaneo su quell'immenso, attraente Paese continua a rappresentare in proposito una lettura illuminante⁵).

Pensiamo alla Russia, che con la sua attuale tendenza al ritorno del dispotismo – e della contestazione –, sembra uscire quasi “a sorpresa” da quella pagina del filosofo francese.

Pensiamo alla Cina, che non fa parte delle democrazie, ma che scaturisce, come sistema politico, dalla reazione popolare al dominio aristocratico-borghese e coloniale, che accoppia politica e amministrazione secondo una logica autoritaria profondamente radicata nella società tradizionale, e che gode oggi di uno straordinario successo economico: prima o poi – molti pensano – dovrà pur affrontare il dilemma toquevilliano, e magari avviarsi sulla strada della democratizzazione. Non è così?

Pensiamo ai Paesi europei che, ad eccezione della Svizzera, hanno finora nascosto sotto il tappeto quella problematica; ma che, volenti o nolenti, se la trovano di fronte, sempre di più: sia a livello interno, sia nella costruzione europea.

E gli Stati Uniti? Qui il discorso si fa più complesso. Perché è questo il Paese su cui la tesi di Alexis è stata costruita. Perché la superiorità democratica degli USA ha un ruolo importante per comprenderne la prosperità, l'affermazione e l'attrazione che essi hanno avuto a livello planetario. Ma anche perché, come accennato, il lungo periodo di incubazione e, negli ultimi decenni, di affermazione dell'aristocrazia del denaro – altro concetto toquevilliano⁶ – ha finito per ridimensionarne significativamente la funzione liberatrice. Resta da vedere come questo conflitto evol-

⁵ Cattaneo 1846; ora in 1957, pp. 880 ss.

⁶ Tocqueville 1835-1840, vol. 2, parte seconda, cap. 20; ora 1961, pp. 221 ss.; Vitale 2010a, 2010b; Meldolesi 2011 cap. 3.

verà: se la riduzione del ruolo degli USA condurrà ad una maggiore tutela dei baroni della finanza su quel grande Paese, e quindi ad un ulteriore ridimensionamento del suo ruolo, o se provocherà una ripresa della civilizzazione e della leadership federalista democratica americane⁷.

Conclusione provvisoria: è vero che quel brano di Tocqueville offre idee utili e chiavi di lettura interessanti per orientarci nel mondo in cui viviamo. Ma, al tempo stesso, lascia interdetti. Forse perché rappresenta una specie di antipasto, a cui diverse pietanze dovrebbero seguire. Forse perché mette a soqquadro tante, troppe, valutazioni correnti sulla nostra realtà e sulla nostra storia. Forse perché... sarebbe opportuno mettere a fuoco alcuni di quei giudizi.

Contraddizioni e paradossi italiani

Sono domande che suggeriscono una seconda fase del nostro “giuoco”: una *manche* più diacronica, che sincronica. E siccome la lingua batte dove il dente duole, la prima, inevitabile candidata ad un esame più approfondito è l’Italia, con la sua storia.

La contraddittorietà notata da de Tocqueville non viene certo dall’esito finale del Risorgimento. Il sistema politico, quello amministrativo e quello militare dell’Italia Unita, fanno allora capo al re d’Italia. Siamo in pieno regime monarchico. Lo stesso tentati-

⁷ Questo tema non riguarda – o almeno non riguarda nella stessa misura – gli altri paesi federalisti più importanti, come Svizzera, Canada e Australia. Essendo meno condizionati dall’aristocrazia del denaro rispetto agli Stati Uniti, questi paesi meritano da parte nostra maggiore attenzione: per poter apprendere, a più riprese, la lezione della loro esperienza.

vo di decentramento proposto da Farini e Minghetti con la regia di Cavour, su cui Marco Vitale ha di recente richiamato l'attenzione⁸, per quanto importante, non riesce: va letto dall'interno di quel quadro costituzionale; quello che, infine, si afferma.

Ma, pur partendo dallo Statuto Albertino, alcuni fenomeni successivi come il progressivo allargamento del suffragio universale, il pullulare delle proposte federaliste e autonomiste, l'affermazione del movimento operaio e di quello cattolico, sono segnali crescenti di una contraddizione che era già largamente presente nel *moto* risorgimentale. È una contraddizione che si ripresenta, poi, nell'irredentismo⁹ della Prima Guerra Mondiale. Eppure la spinta democratica, per quanto ampia, ricca e variegata, non riesce a passare: quell'instabilità sfocia nel fascismo.

Veniamo al Secondo Dopoguerra. La situazione politico-amministrativa è analoga a quella descritta da de Tocqueville più d'un secolo prima. Conviene rileggere passo passo la citazione di Alexis per confrontarla con la situazione italiana della ricostruzione.

«I popoli democratici che hanno introdotto la libertà nella sfera politica, mentre aumentavano il dispotismo nella sfera amministrativa, sono arrivati a delle situazioni fortemente paradossali».

È proprio così: la resistenza, la liberazione, il referendum istituzionale e la Costituzione repubblicana furono seguiti dalla guerra fredda. Aumentò il dispotismo nella sfera amministrativa – chi, della mia generazione, non ricorda i questurini di Scelba, la radicalizzazione e la repressione di tante lotte sociali durante gli anni

⁸ Vitale 2011d.

⁹ Il termine “irredentismo” indica l’aspirazione di un popolo a completare la propria unità territoriale nazionale, acquisendo terre soggette al dominio straniero (terre irredente) sulla base di un’identità etnica e di un precedente legame storico.

Cinquanta -. Ma ciò non indusse a proporre una trasformazione istituzionale democratica di tipo federalista, neppure da parte delle opposizioni. Perché se la maggioranza aumentava il dispotismo dell'apparato ex-monarchico per mantenere il potere, l'opposizione pensava a conquistare il potere statale e ad utilizzare a sua volta quell'apparato centralizzato.

La conseguenza fu, per l'appunto, l'affermarsi nella nostra vita collettiva di *situazioni fortemente paradossali*, come preconizza da de Tocqueville:

«Quando si tratta di questioni di ordinaria amministrazione che richiedono solo il ricorso al buon senso, essi [i popoli democratici] ritengono che i cittadini ne siano privi; quando si tratta di governare tutto intero il territorio dello Stato, essi attribuiscono a questi ultimi prerogative immense; essi fanno alternativamente del corpo sociale lo zimbello e il padrone dei re, più potente dei sovrani e meno potente d'un solo uomo».

Certo, l'Italia, terra millenaria di civiltà, gode da tempo, in forme diverse e a diverse latitudini, di una vita comunale vivace. Eppure, nonostante ciò, a lungo, nel secondo dopoguerra, la vita della Repubblica è stata dominata dalla politicizzazione più assoluta. E ancora oggi l'appuntamento delle elezioni politiche viene vissuto, da parte del cittadino, come un giorno da leone, o addirittura come il giorno del giudizio universale; salvo poi tornare ad essere suddito e zimbello il giorno seguente, in balia di un'amministrazione dispotica, autoritaria, gerarchizzata e sostanzialmente monarchica, nonostante i mille correttivi che sono stati via via inseriti nel suo funzionamento¹⁰.

¹⁰ Correttivi, specie quelli degli anni Novanta, che potrebbero essere ap-
pigli utili a procedere verso una vera trasformazione dello Stato in
senso federale, ma che purtroppo non sono stati finora sufficienti. È un

Prostrazione e spiraglio

Si giunge così all'ultima fase del nostro piccolo "giuoco". Come tutti sappiamo, la storia della prima Repubblica è anche storia di grandi forze sociali e territoriali in movimento. Il sistema politico-istituzionale s'è andato via via rimodellando, sulla spinta di quelle tendenze; ma senza "trasformarsi". Inoltre, come effetto indiretto – ed in conseguenza di processi ben noti: esterni, come la caduta del muro di Berlino, ed interni, come Mani pulite –, s'è verificato un terremoto improvviso nel sistema politico; ma non in quello istituzionale. L'ampio decentramento delle funzioni e perfino la riforma costituzionale del Titolo V *non* hanno cambiato davvero le carte in tavola. Anzi, persino il federalismo edulcorato e contraffatto propugnato dalla Lega Nord – il cosiddetto federalismo fiscale: un vero imbroglio¹¹ – sembra ormai far parte della ripresa del centralismo che si è verificata sulle ali della crisi, in un clima da *fin de siècle*, crepuscolo di un'intera fase politica: quello dell'estate-autunno 2011.

È vero, dunque, che, in quell'ambiente intrinsecamente instabile, la profezia di Tocqueville ci ha toccato da vicino:

«Ho sempre pensato che una costituzione repubblicana nella testa ed ultramonarchica in tutte le altre parti è un mostro effimero: i difetti dei governanti e l'imbecillità dei governati la condurrebbero presto alla rovina. Il popolo, stanco dei suoi rappresentanti e di se stesso, creerebbe da sé istituzioni più libere o tornerebbe a prostrarsi ai piedi di un despota».

Dopo un periodo di dolorosa "prostrazione" – questo è il mio parere – sarebbe ora di utilizzare al meglio lo spiraglio di luce

ragionamento inverso, questo, rispetto a quello che ho proposto nella Prefazione a "Italia federanda" (2011).

¹¹ Cf. in proposito il dibattito contenuto in Meldolesi, a cura di, 2011.

che si è aperto per rompere gli indugi, per prepararsi a dovere e avviare, collettivamente, una grande controffensiva democratica. Per creare tutti insieme, centro-destra e centro-sinistra, istituzioni più libere, giuste, democratiche ed utili per i cittadini e per lo sviluppo del Paese. Istituzioni che siano mobilitative e non solo ordinarie, leggere, che agiscano su un piede di parità, senza gerarchie pesanti, a favore del territorio, come prescrive la nostra Costituzione. Istituzioni responsabilizzate e finalizzate al risultato e non solo alla legittimità degli atti e delle procedure, in ogni loro ufficio, all'interno di un sistema di trasparenza e di *accountability* ineccepibile, irreprensibile e aperto a tutti. Istituzioni che, nella loro azione, possano praticare concretamente l'aureo principio del "fare più e meglio con meno".

In una parola, istituzioni fed-democratiche: adeguate allo spirito dei tempi, capaci di ridistribuire concretamente il potere e le responsabilità, di aumentare la fiducia, l'entusiasmo e l'intensità del lavoro pubblico, di accrescere la partecipazione dei cittadini a partire dalla loro vita quotidiana. Istituzioni che siano comparabili – e competitive! – con le migliori del panorama internazionale.

Insomma, non c'è alternativa?

Sì, l'alternativa c'è, risponde questo libro.

Mettendo a confronto la situazione italiana con quella dell'Australia, paese lontano geograficamente, ma vicino al nostro per cultura politica, questo lavoro di facile lettura si rivolge direttamente al grande pubblico ed al Presidente Napolitano; e mostra che una prospettiva alternativa all'attuale crisi, esiste davvero. Prospettiva ispirata al pensiero di Carlo Cattaneo.

È quella del federalismo possibile, che, facendo leva sull'esperienza comunale, autonomista del Paese, può inaugurare un nuovo funzionamento dello Stato a tutti i livelli, fondato sul bisogno di riscatto, sulla collaborazione e sull'emulazione, sul principio del "fare di più e meglio con meno". Così sarà effettivamente possibile risanare le finanze statali, riavviare lo sviluppo, far diventare via via più democratica la gestione del settore pubblico in condizioni di assoluta trasparenza, e rendere gli italiani finalmente protagonisti, liberandoli dall'assoggettamento servile, e dal grande, assurdo peso dello Stato.

LUCA MELDOLESI, economista, esperto di sviluppo, di occupazione e di funzionamento dello Stato, è autore di numerosi scritti, tra cui *Spendere meglio è possibile* (1992), *La quarta libertà. Come padroneggiare la pubblica amministrazione* (2007) e *Federalismo democratico. Per un dialogo tra uguali* (2010).

ISBN 978-88-7094-800-4



€ 25,00