

## Per una rivoluzione statale in senso federalista e democratico

FULVIO DE GIORGI

La più recente riflessione di Dossetti (*Costituzione e riforme*, in "Il Margine", n. 5 -1995, pp. 12-26) marca una fase nuova nell'elaborazione che da qualche tempo egli viene conducendo. La novità non va solo registrata ma sottolineata con forza: essa infatti ricolloca in una 'sintonia dossettiana' quanti di noi avevano espresso ipotesi piuttosto radicali di revisione costituzionale.

Quando lo scorso anno raccolsi nella forma sintetica di un testo costituzionale le proposte sulle quali da tempo andavo riflettendo (cfr. *Note per una Costituzione nuova*, in "Il Margine", n. 4-1994, pp. 14-21), ero consapevole che esse si muovevano in una linea diversa da quella allora prospettata da Dossetti.

Vorrei ora riprendere e rilanciare quelle proposte (aggiungendovi qualche ulteriore indicazione) perché credo che possano essere oggi un contributo alla definizione del *Programma* della coalizione dell'Ulivo. Ma prima mi pare utile sottolineare come esse non siano in contrasto con l'impostazione critica dell'ultimo Dossetti.

Il punto centrale riguarda la forma dello Stato. A questo proposito Dossetti afferma che "si possono auspicare riforme incisive e avanzate", ferma restando l'immodificabilità dei principi fondamentali della Costituzione e - primo fra tutti - il principio dell'unità dello Stato. E chiarisce: "Ciò vuol dire preferire, tra i tanti modelli possibili o confusamente proposti, il modello di un "federalismo moderato", sul tipo, per intendersi, del federalismo tedesco, che, pur riconoscendo le più ampie competenze alle autorità locali (comprese competenze fiscali), nell'art. 72 del *Grundgesetz* espressamente dichiara che la Repubblica federale può legiferare nell'ambito della legislazione concorrente, se "lo richiedono la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica, e in particolar modo la tutela della uniformità delle condizioni di vita, prescindendo dai confini territoriali di ogni singolo *Land*". Questa, o un'analoga norma espressa - conclude Dossetti -, dovrebbe presiedere in ogni caso alle riforme costituzio-

nali in materia di regioni". Ciò è appunto quanto anch'io prevedevo, seguendo proprio il modello federale tedesco (che non chiamerei tuttavia "federalismo moderato", bensì - semmai - "federalismo unitario").

Ma la scelta *federale* è - vorrei sottolinearlo ancora una volta - una scelta *rivoluzionaria*: non si tratta solo di un più accentuato regionalismo o di una più rigorosa applicazione del principio delle autonomie locali, si tratta in realtà di *cambiare la forma dello Stato*, con tutto quello che ne consegue. Personalmente - aggiungo - non capisco le tante diffidenze della sinistra: il federalismo, storicamente, è patrimonio del miglior costituzionalismo democratico mondiale e, nella storia dell'Italia unita, ha sempre largamente pervaso il meridionalismo democratico.

Dossetti pone come condizione la riaffermazione dell'art. 5 (che ribadisce l'unità e indivisibilità della Repubblica), anche per respingere il "federalismo confuso ed egoista - nella subconscio secessionista". Ma a questo fine, a mio avviso, sarebbe più opportuno un *Preambolo* iniziale che sancisca il Patto federativo (con l'aggiunta di precise norme che diano al Governo federale gli strumenti per agire rispetto ad eventuali Regioni "ribelli").

### Il problema delle Regioni

Ma se si propone la creazione di una Repubblica Federale, è evidente che si pone il problema dell'inadeguatezza delle attuali Regioni italiane. Ciò significa che è necessaria una riorganizzazione per creare nuove Regioni che, per grandezza e per capacità produttiva, possono realmente adempiere ai compiti che spettano loro. Dossetti dice - giustamente - che per giungere a questo è necessario almeno qualche anno (io direi tre) e che occorre consultare le popolazioni interessate. Tuttavia, a me pare altrettanto necessario che il numero delle Regioni sia fissato dalla Costituzione e sia immodificabile.

Si apre qui la ineludibile questione delle macro-regioni. Dossetti respinge, a ragione, l'idea di "una specie di confederazione di tre Stati sovrani". Anche nella forma del federalismo unitario alla tedesca, l'Italia delle tre Repubbliche è da rifiutare nettamente. Si deve infatti notare che l'Italia divisa in tre (Nord, Centro e Sud) è sempre stato, storicamente, un modello non italiano di Lega italiana: è, più precisamente, il modello francese, che da ipotesi più remote giunge fino al bonapartismo (all'Italia di Napoleone I e all'Italia prefigurata da Napoleone III con gli accordi di Plombières). È chiaro il motivo: attrarre l'Italia subalpina nell'orbita francese e rendere l'Italia vassalla della Francia. Occorre notare, ancora, che l'Italia ha già sperimentato una "Repubblica del Nord": si tratta della Repubblica di Salò, contrapposta all'Italia occupata dagli Alleati e al Regno del Sud. Divisioni da guerra civile.

Per giungere ad articolazioni territoriali più soddisfacenti si può notare che in Italia non esiste solo la divisione "latitudinaria" Nord/Sud, ma anche quella "longitudinaria" Est/Ovest, che è poi quella, ovvia per una penisola, dei due versanti: tirrenico ed adriatico. Gli Appennini segnano un chiaro confine naturale tra queste due Italie (e ciò ha avuto un notevole peso storico): mentre non esiste un confine naturale tra Nord e Sud, a meno di non vederlo nel Po!

Questa considerazione tra l'altro - sia detto per inciso - può evocare "miti delle origini" di più seria consistenza storica che non la "Lega Lombarda". Il Carroccio e la Lega Lombarda furono ripresi dal federalismo neoguelfo ottocentesco in senso nazionale indipendentistico e antiaustriaco. Di per sé non veicolano alcuna memoria storica di Italia federale, di Italia delle Repubbliche. Migliore, allora, mi parrebbe il richiamo alle Repubbliche marinare: esperienza già ripresa nella bandiera della nostra marina (e che, nel caso di effettiva realizzazione di una Repubblica Federale Italiana, potrebbe diventare la bandiera nazionale: segnando una cesura simbolica, ma nella continuità storica).

In conclusione si può dire che la riorganizzazione auspicabile potrebbe prevedere tre Regioni del Nord, due nel Centro, due nel Sud, mentre altre due Regioni sarebbero costituite dalle isole maggiori. La Costituzione, comunque, dovrebbe garantire particolari autonomie alla Valle d'Aosta, al Trentino-Alto Adige e al Friuli Venezia Giulia, nell'ambito delle rispettive Regioni.

### Forma di governo e garanzie costituzionali

In relazione alla forma federale dello Stato, Dossetti propone pure "la revisione dell'attuale bicameralismo perfetto" e, più precisamente, "la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni, o meglio delle autonomie locali e delle grandi formazioni sociali". Non sono bene sicuro di cosa Dossetti intenda con "grandi formazioni sociali", ma se allude al modello di seconda Camera a suo tempo proposto da Costantino Mortati, sono totalmente d'accordo. Il Senato delle Regioni dovrebbe, infatti, a mio avviso, rappresentare gli orientamenti politici (non sindacali o corporativi) delle professioni, del lavoro e dell'imprenditoria delle Regioni italiane. Ogni Regione dovrebbe eleggere un eguale numero di rappresentanti (a prescindere, dunque, dal numero della sua popolazione) sulla base di candidature di partito, nell'ambito però di collegi professionali.

E veniamo alla forma di governo. Qui il mio dissenso con Dossetti (che respinge nettamente la proposta Segni) sembra permanere. In realtà si parte dal rifiuto tanto del governo presidenziale puro (elezione diretta del capo dell'esecutivo che è anche capo dello Stato: come negli USA) quanto del go-

verno parlamentare come è attualmente in Italia (capo dell'esecutivo nominato dal capo dello Stato e che riceve la fiducia dalle Camere). Tra questi due estremi vi sono diverse forme "miste", come il governo direttoriale o il semi-presidenzialismo alla francese (capo dello Stato eletto direttamente dal popolo, con funzioni politiche, ma distinto dal capo dell'esecutivo). Dossetti propone un suo modello (elezione parlamentare del Primo Ministro e sfiducia costruttiva) che ricorda sia la proposta del 1946 di Tosato alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (che però non si ricollegava a uno Stato federale) sia il modello di Cancellierato tedesco (dove però non vi è un sistema elettorale maggioritario). È bene ricordare che Tosato vedeva la sua proposta come una sorta di *contaminatio* tra governo presidenziale e governo parlamentare e mirava non a rafforzare il Capo dello Stato (come nella Repubblica di Weimar o, oggi potremmo aggiungere, come nel semipresidenzialismo alla francese) ma a un potenziamento del Presidente del Consiglio. Io credo allora che si possa ipotizzare - senza alcuna pasticciata insipienza - un semipresidenzialismo all'italiana, con alcune caratteristiche direttoriali (e cioè forma collegiale e durata del mandato fissata per legge): elezione diretta dell'esecutivo e mantenimento di un Capo dello Stato, con funzioni di garanzia dell'unità nazionale, eletto da una Assemblea Federale (Parlamento nazionale più una rappresentanza dei parlamenti regionali).

Un ultimo cruciale aspetto è quello del rafforzamento delle garanzie costituzionali. Qui Dossetti è giustamente preoccupato di adeguare le garanzie ora previste al nuovo sistema elettorale maggioritario. Inoltre aggiunge che "conviene dare un fondamento costituzionale esplicito alle autorità amministrative (o poteri neutrali), come la Banca d'Italia, le autorità antitrust, la Consob, e le autorità di garanzia nella radiotelevisione e simili". Mi pare un po' poco. A mio avviso occorre porre la questione non solo di garanzie costituzionali (formali) ma anche di garanzie democratiche (sostanziali). Riprenderci perciò quella che era stata, prima della Costituente, la proposta dei liberalsocialisti e cioè l'istituzione di un quarto potere di garanzia democratica. Forse tale proposta fu lasciata cadere (come altre analoghe e oggi opportune quali il disciplinamento per legge dei partiti politici) perché intesa come anti-comunista. Ritengo che sia opportuno riprenderla e ricollegarla a quell'ipotesi di Alta Corte che una tradizione nobile del costituzionalismo italiano - da Mario Pagano ad Antonio Rosmini - ha da tempo vagheggiato. Si tratterebbe dunque di eleggere a suffragio universale (con eventuali restrizioni per l'elettorato passivo) un'Alta Corte avente il compito di garantire la correttezza democratica nelle competizioni elettorali, nelle amministrazioni locali, nella vita dei partiti politici, nelle istituzioni scolastiche (pubbliche e private) e nei mass media.

Un'altra forma di garanzia che mi pare indispensabile è quella della definizione delle incompatibilità e, soprattutto, della limitazione ferrea del numero di mandati.

## Il ruolo dell'Ulivo

Concluderei osservando che sarebbe quanto mai opportuna (e relativamente urgente) una definizione del *Programma* dell'Ulivo relativamente a questi problemi di revisione costituzionale, anzi - direi - di *rivoluzione statale*. L'Ulivo non è e non può apparire come il difensore dello *statu quo*, la coalizione dei conservatori, l'associazione dei reduci, combattenti e nostalgici della - cosiddetta - Prima Repubblica. Certo non si possono avallare semplicismi storiografici e operazioni neoideologiche dissimulate tendenti a dare una lettura tutta negativa e caricaturale della vicenda storica della Repubblica Italiana, che ha sì le sue ombre (specialmente negli ultimi vent'anni) ma anche le sue luci. Comunque sia, l'Ulivo deve avanzare - a mio avviso - un'ardita e radicale proposta di riforma dello Stato, collocandosi nel solco della migliore tradizione democratica italiana.

Le destre mirano a dare mano libera ai poteri forti: liberismo spinto per chi è già forte e reti clientelari burocratico-tatarelliane per imbrigliare i deboli. Se non vuole soccombere alla legge della forza, l'Ulivo deve puntare sulla *forza della legge* (non Forza Italia ma Italia Forte, si potrebbe dire...). Se l'Italia che vogliamo è quella della felicità pubblica e della serenità del cuore, sono necessari uno Stato forte, un'economia forte, una democrazia forte.

L'Ulivo non deve temere le accuse di statalismo, né inseguire le destre per ottenere riconoscimenti di liberismo. In Italia c'è un deficit di senso dello Stato e lo *Stato forte* è il contrario dello Stato obeso assistenzial-clientelare del doroteismo post-fascista o mastelliano-formigoniano. La potenza monarchico-presidenzialista dell'Unico va contrastata con la potenza - più forte - delle Istituzioni di tutti: la monocrazia del liberismo individualista con la democrazia dello Stato comunitario. ■