

Per il federalismo democratico

FULVIO DE GIORGI

Il dibattito sul federalismo, in Italia, ha suscitato un ripensamento della categoria di nazione e ha spinto a forme di autocoscienza critica sul sentimento nazionale degli italiani. Tutto ciò si è intrecciato con la riflessione storica sul processo di unità nazionale, sul Risorgimento e, anche, sul fascismo, sull'8 settembre, sulla Resistenza e sulle origini della Repubblica.

Nella prima metà dell'Ottocento, quando prendeva corpo un ideale federalista italiano - con l'apporto di cattolici liberali, neoguelfi, liberali moderati - tale ideale rappresentava una via realistica all'unificazione nazionale: appariva la strategia più adeguata per conseguire l'unità di un popolo che per cultura, per fede religiosa e per tradizione storica si sentiva - almeno nei suoi ceti dirigenti e nelle élites culturali - come un'unica nazione. Era la via più realistica perché teneva conto dei crescenti centralismi regionali (il cosiddetto problema del "municipalismo"). Rispetto a questo ideale liberal-moderato, l'ipotesi mazziniana - una via fortemente unitaria, non federalista, all'unificazione nazionale, coniugata con ideali democratici - appariva decisamente più utopistica.

Una terza ipotesi, anch'essa piuttosto utopica sul piano storico concreto ma di grande valore ideale, era il federalismo democratico di Cattaneo: prima la democrazia, poi l'unità nazionale in forme federate. Il federalismo, per Cattaneo, era in funzione della democrazia.

L'Unità nazionale italiana si realizzò, com'è noto, un po' come rivoluzione, un po' come conquista regia. Si impose la soluzione unitaria (come aveva auspicato Mazzini) ma con un regime liberale, non democratico (secondo i voti dei moderati). Sul piano ideale chi risultò sconfitto del tutto fu Cattaneo: egli, a differenza del rivoluzionario e "terrorista" Mazzini, non rientrò nell'agiografia postuma dell'oleografia mitica risorgimentistica. Lo Stato italiano nacque con una forte impronta centralistica (secondo il modello bonapartista francese): le diverse proposte di decentramento, via via messe in campo, furono sistematicamente sconfitte.

Tuttavia, occorre ricordare che il Risorgimento apparve ai suoi artefici e contemporanei come un miracolo storico: l'Italia riconquistava l'unità politica perduta nel VI secolo d.C., con l'invasione dei Longobardi. Se ancora nella pri-

ma metà del XIX secolo, Metternich poteva giustamente definire l'Italia un'espressione semplicemente geografica, non una realtà politica autonoma, dal 1861 compariva un nuovo soggetto statale con una sua rilevanza internazionale. Poco più di cinquant'anni dopo, la Prima Guerra mondiale - vista allora da molti come il compimento del Risorgimento - sanzionò l'emergere dell'Italia come grande potenza. Essa infatti ottenne lo status di membro permanente di quello che era il "Consiglio di sicurezza" della Società delle Nazioni: era dunque una delle superpotenze mondiali, ruolo poi perduto a causa della disastrosa politica estera fascista e della conseguente sconfitta bellica.

Immediatamente dopo l'Unità la permanenza di ideali federalisti fu penalizzata da una certa confusione con le correnti antiunitarie (del resto conseguito l'obiettivo massimo, considerato irraggiungibile, di uno Stato unitario, cosa farsene del federalismo moderato, che era obiettivo minimo di unificazione?).

Le cose cambiarono con l'emergere della "questione meridionale", cioè con la consapevolezza diffusa del difficile e problematico incontro delle due Italie reali. Ben presto i governi nazionali intesero tale "questione" come problema prioritariamente ed essenzialmente socio-economico, da affrontarsi con una politica di lavori pubblici. A tale impostazione si opponevano due diverse correnti di cultura politica: chi riteneva che la questione meridionale fosse, in realtà, alla radice, un problema antropologico-culturale invocava uno Stato forte; chi invece individuava la fonte del problema in un deficit di democrazia chiedeva il federalismo. Ritornava dunque l'ideale federale come ideale vitale e significativo, visto - come già in Cattaneo - in funzione della democrazia.

Dopo la Prima Guerra mondiale e l'ascesa dell'Italia tra i grandi Stati mondiali, il federalismo appariva ancora fuorigioco (come, del resto, sempre più fuorigioco si trovarono allora gli esponenti dell'interventismo democratico). Tuttavia esso riprese forza nel regionalismo di Sturzo e nell'autonomismo di Guido Dorso, entrambi concepiti in funzione di una crescita democratica del Paese. L'avvento del fascismo cioè di una dittatura nazionalista e, ovviamente, antidemocratica segnò l'imporsi di uno Stato ancor più centralista, oltre che reinterpretato nelle forme di un regime totalitario (anche se continuò il meridionalismo dei lavori pubblici, bonifiche, ecc...).

Il gigantesco evento planetario - come recentemente Dossetti ha fatto notare - che fu la Seconda Guerra mondiale segnò pure la situazione italiana, la nascita della Repubblica, la stesura della Costituzione. L'Italia usciva sconfitta dalla guerra e, sicuramente e inevitabilmente, ridotta a una potenza di rango secondario, uno Stato di serie B. Molti si chiedevano, angosciosamente: è la fine dell'Italia (oggi uno storico, Galli della Loggia, suggerisce l'ipotesi che l'8 settembre abbia segnato, in Italia, la morte dell'idea e del sentimento di patria: ipotesi stimolante ma un po' eccessiva ed estrema). In effetti l'Italia unita sembrava decomporsi se non proprio cadere a pezzi: c'era il separatismo siciliano, ma anche l'indipendentismo valdostano, c'era poi la dolorosa questione dei

confini orientali, cioè di Trieste e della Venezia Giulia. All'orizzonte incombeva lo scenario dello smembramento nazionale toccato all'ex-alleato tedesco, sullo sfondo dell'incipiente guerra fredda: le due zone di occupazione mettevano capo a due Germanie. La soluzione federale apparve allora in Italia come una sottoscelta rispetto a quella unitaria: un ulteriore abbassamento dello Stato italiano (si ricordi che l'ordinamento federale fu imposto alla Germania Ovest dagli alleati). I costituenti pertanto esclusero il federalismo e adottarono invece il regionalismo - da alcuni, peraltro inteso come necessaria concessione per evitare il separatismo - che però fu subito guardato con sospetto. In clima di guerra fredda consegnare alcune regioni all'opposizione comunista voleva dire rischiare di compromettere l'unità statale (se non l'unità nazionale: ma si sentiva il pericolo di una guerra civile come in Grecia). E così le regioni trovarono attuazione solo nel 1970.

Oggi che è finito il sistema politico italiano nato dalla guerra fredda e che si avverte la necessità di riforme istituzionali e costituzionali, ritorna in auge l'ideale federale. Tutti parlano di federalismo, ma intendono cose diverse. Per la Lega - che, occorre riconoscerlo, ha per prima messo a tema la riforma federale dello Stato - il federalismo è, oggi, secessionismo e indipendenza della Padania o Repubblica del Nord (è da notare che si è già avuto, in un recente passato, un infelice esperimento di Repubblica del Nord con la Repubblica di Salò ed è significativo che quando al card. Martini è stato chiesto cosa avrebbe fatto in caso di nascita della Repubblica del Nord egli abbia citato l'esempio del card. Schuster, che si trovò - appunto - ad operare nella Repubblica di Salò).

Per la destra federalismo significa liberismo e smantellamento dello Stato sociale. Per il centro-sinistra significa essenzialmente decentramento.

In tale contesto due allora mi sembrano i problemi da chiarire: 1) quale federalismo; 2) in quale quadro valoriale.

Tra i vari modelli di Stato federale, quello preferibile è il modello della Repubblica Federale Tedesca: anche la sua Costituzione - come ha notato Dossetti - è nata in conseguenza delle grandi trasformazioni causate dalla Seconda Guerra mondiale e i suoi valori fondanti sono gli stessi della Costituzione italiana. Inoltre il federalismo solidale, proprio del modello tedesco ha realizzato una soddisfacente simbiosi con lo Stato sociale di tipo europeo. Inoltre i legami storici italo-tedeschi, all'interno del processo di unificazione federale europea, fanno preferire tale modello (rispetto, per esempio, al modello svizzero o statunitense).

La cartina di tornasole di un'autentica riforma dello Stato italiano in senso federale è comunque l'introduzione delle macro-regioni. Chi non affronta questo tema e non parla di macro-regioni non pensa a un vero federalismo: le attuali regioni italiane infatti, non sono adeguatamente dimensionate per poter svolgere ruoli e funzioni previste dal modello tedesco. Ciò naturalmente non significa

pensare a un'Italia divisa in tre: Nord - Centro - Sud. A parte che ciò condurrebbe alla co-presenza di tre centralismi (e a parte quanto già si è detto sulla Repubblica del Nord), l'Italia in tre è sempre stata, storicamente, un'idea non italiana, anzi, per la precisione, un'idea francese dell'Italia, ovviamente di un'Italia egemonizzata dalla Francia (sorte inevitabile di una divisione nazionale).

Infine il modello federale auspicabile deve condurre ad uno Stato federale forte, sia nel senso di incidere realmente e profondamente per compensare gli squilibri territoriali (federalismo solidale) sia anche nel senso del monopolio della forza e dunque della capacità di contrastare efficacemente mafie e criminalità organizzata (altrimenti si potrebbe correre il rischio di regioni amministrate dalla mafia).

Dopo avere indicato quale federalismo sia preferibile, rimane da vedere in quale quadro valoriale esso debba iscriversi.

In questo senso il federalismo che auspichiamo è in funzione della democrazia: può essere promosso intanto in quanto esso realizza un reale allargamento della vita democratica. E vale anche il reciproco: niente ampliamento della democrazia, niente federalismo.

Il sistema neo-feudale

Abbiamo visto in questa scuola con la relazione di Latouche - ma pensiamo anche alle passate sollecitazioni di Zanolli - come si caratterizzi l'evoluzione storica mondiale: l'occidentalizzazione dell'intero pianeta, una realtà imperiale unica che si configura come megamacchina economico-militare.

Qualche tempo fa uno dei nostri più grandi storici, il medievista Cinzio Violante, propose una riflessione sulla similitudine tipologica dell'età contemporanea con il Medioevo.

In effetti abbiamo oggi la presenza di un Impero, l'articolarsi di una struttura che si potrebbe dire feudale, cioè a predominanza non politica ma militare-economica e fondata su relazioni personali (non su leggi impersonali), il crescere di particolarismi e privilegi, lo strutturarsi di un universo gerarchizzato. Nel Medioevo il Potere imperiale aveva tre limitazioni: dall'alto da Dio (cioè dalla legge divina intesa come indiscutibile valore supremo); "di fianco" dalla Chiesa; dal basso dai liberi Comuni. Analogamente oggi il Potere imperiale potrebbe essere limitato: dall'alto attraverso l'universalismo dei diritti (la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: certo da più parti la si critica e per diversi motivi: ma ci sono alternative?); di fianco dall'opera solidaristica, umanitaria e personalistica delle religioni, delle chiese cristiane (in particolare è questa la sfida storica per la Chiesa cattolica nell'età del post-comunismo); dal basso attraverso il crescere di realtà comunitarie che rinsaldino i legami sociali.

Se il federalismo deve essere funzionale, oggi, alla democrazia nella nostra società, si deve inserire nel comunitarismo. Il federalismo è un modello istituzionale, il comunitarismo ne è l'anima ideale, culturale, spirituale. Del resto l'universalismo dei diritti si riferisce alla comunità della specie umana (postula cioè l'unità del genere umano) e la Chiesa stessa contrasta la megamacchina imperiale mondiale nella misura in cui si realizza come comunità viva e reale.

Costruire la democrazia delle comunità

L'ordine del giorno che Dossetti presentò il 9 settembre 1946 alla prima sottocommissione della Commissione dei 75 della Costituente affermava l'esistenza di diritti fondamentali sia delle persone sia delle comunità, anteriormente ad ogni concessione da parte della Nato. Era il superamento tanto del totalitarismo stalinista e antipersonalista quanto della tradizione liberal-democratica, individualistica per eccellenza e perciò non comunitaria. Molto poco passò di questa impostazione ideale nella struttura istituzionale della Repubblica Italiana.

Qualche tempo prima, in un comizio tenuto il 19 maggio 1946, lo stesso Dossetti aveva affermato: «Per la difesa della democrazia politica: si dice repubblica, ma quale repubblica? Il PSI risponde: repubblica parlamentare con un'assemblea sovrana eletta con suffragio universale. Il PCI non risponde affatto perché non dice nulla. Ma una repubblica quale vorrebbe il programma socialista e quale è presumibile che vogliano i comunisti, anche se il loro programma tace su questo punto, è come quella che il popolo francese ha rifiutato, per evitare che un'unica assemblea, da cui derivino tutti i poteri (esecutivo, legislativo e giudiziario), rappresenti un pericolo di dittatura o una dittatura in atto. Questo impegno è invece mantenuto nel programma della DC, la quale vuole una seconda Camera, pure elettiva, che rappresenti le comunità locali, regioni, sindacati, ecc..., organizzazioni tutte che debbono avere una reale autonomia perché il cittadino non sia isolato di fronte allo Stato e quindi da esso soffocato, ma tra cittadino e Stato ci siano delle realtà intermedie non semplicemente riconosciute o tollerate dallo Stato accentratore, ma operanti a salvaguardare una vera libertà politica. Tanto più lo Stato dovrà svolgere un'azione energica per superare gli egoismi ed assicurare la giustizia sociale, tanto più il cittadino dovrà essere garantito contro il prepotere di uno Stato totalitario e dittatoriale. Questa garanzia non può essere data che nel decentramento dello Stato in vari organismi sopra detti, che a loro volta dovranno essere in sintesi rappresentati sulla seconda Camera. Un programma che si dimentichi o contraddica a questo punto fondamentale non assume nessun impegno effettivo e concreto di rispetto della democrazia e della libertà politica». Possiamo dire

che la Repubblica Italiana si è dimenticata o ha contraddetto questo punto fondamentale: si è avuta una Repubblica dei partiti e si è sviluppato uno Stato sociale. Ma senza lo sviluppo parallelo di una democrazia comunitaria la prima è divenuta partitocrazia e il secondo Stato burocratico-assistenziale-clientelare.

Il federalismo, non soltanto solidale ma democratico e in funzione della democrazia, deve dare soggettività politica, riconoscimento costituzionale e dunque rilievo istituzionale reale alle comunità: comunità di vita (famiglie); comunità locali (regioni e comuni); comunità economiche (di riproduzione e di rappresentanza degli interessi); comunità religiose; comunità sociali (realtà associative, volontariato); comunità culturali (università e centri di ricerca). Ciò può avvenire pure, per esempio, con la Seconda Camera (che invece alcune proposte di riforma, oggi sul tappeto, vorrebbero abolire).

Una democrazia comunitaria esige peraltro un ripensamento degli organismi di garanzia in prospettiva comunitaria: non solo garanzie formali di costituzionalità, ma garanzie sostanziali di democraticità (nei partiti, nelle agenzie educative, nei mezzi di comunicazione sociale). A tal fine si potrebbe ipotizzare un' Authority o un' Alta Corte, eletta a suffragio universale.

Su questi temi sarebbe auspicabile lo sviluppo di un reale dibattito di merito, con confronti e approfondimenti seri, non con battute propagandistiche o proposte "di bandiera". Il contesto valoriale e quello istituzionale complessivo sono il medium decisivo: e il medium è il messaggio. Impostato in questo modo, anche il problema della forma di governo viene relativizzato. In un contesto di federalismo comunitario democratico e di un' Alta Corte di garanzia democratica, perfino il presidenzialismo alla francese potrebbe essere accettabile.

Sappiamo tutti o quasi tutti da dove vogliamo uscire ma non siamo ancora d' accordo su dove vogliamo giungere. Noi vogliamo giungere a una più piena, reale e viva democrazia, personalista e comunitaria. ■