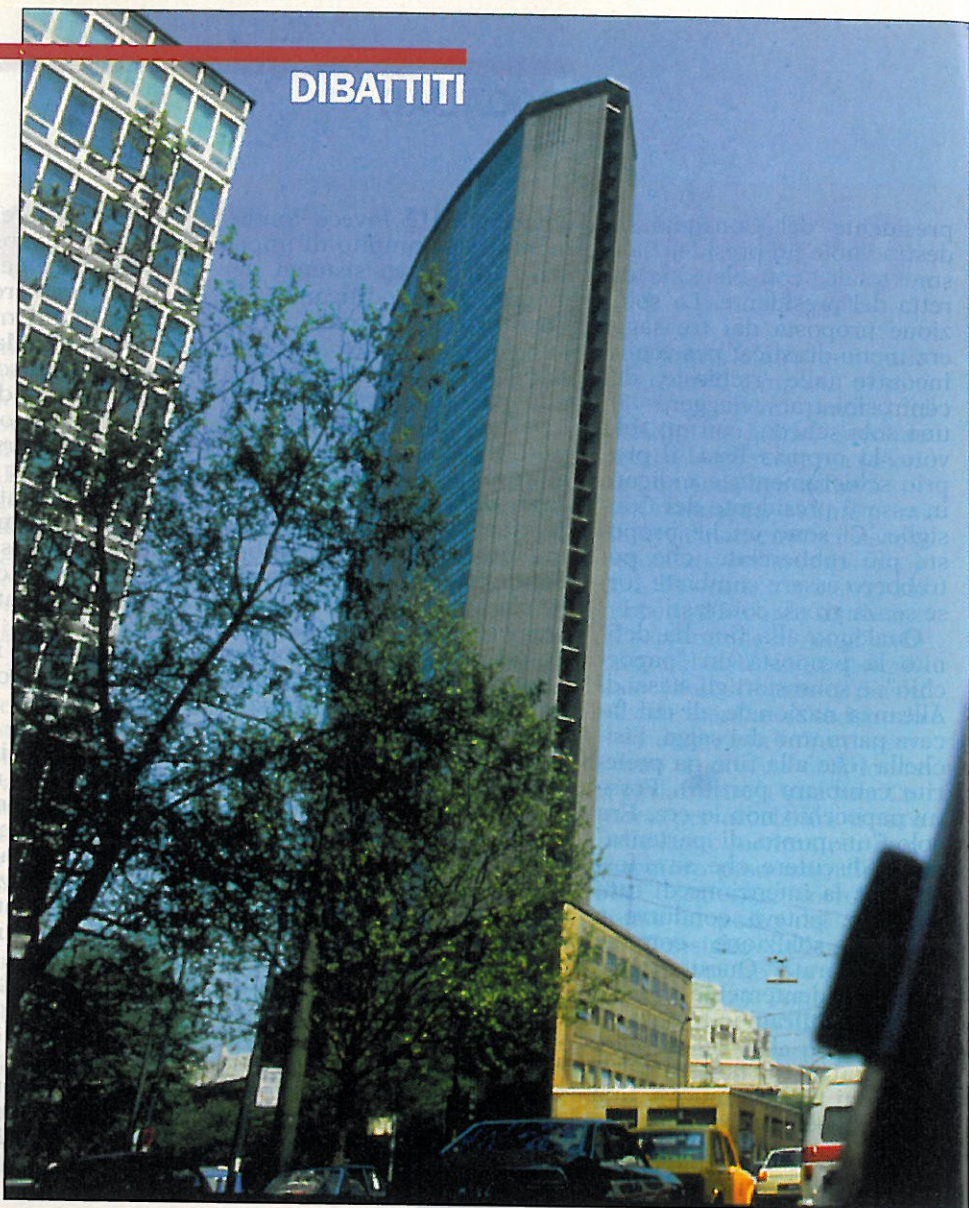


di Antonio Maria Baggio

In un recente documento della Commissione "Giustizia e pace" della diocesi di Milano vengono tratteggiate le linee di una riforma istituzionale alla luce della dottrina sociale cristiana.

È possibile un federalismo che rinforzi l'unità del paese anziché aumentarne le divisioni? E una libera iniziativa che produca non solo benessere per alcuni, ma solidarietà tra tutti? C'è chi ha risposto di sì ad entrambe le domande, provando anche a spiegarne le ragioni.

È questo l'obiettivo ambizioso di un documento, *Autonomie regionali e federalismo solidale*(1), frutto di due anni di lavoro della commissione "Giustizia e pace" della diocesi di Milano: un testo denso, che si inserisce con grande tempismo nel dibattito politico di questo periodo; esso infatti prende di petto i problemi principali della nostra vita politica: la riforma delle istituzioni, la situazione economica, lo stato sociale, il processo di



IL FEDERALISMO SOLIDALE DI MARTINI

integrazione europea.

Non si rivolge solo ai credenti, ma a tutti cittadini, per mobilitare la loro coscienza verso «un'azione politicamente costruttiva»: «Destinatari di quanto segue - recita l'introduzione - sono perciò tutti coloro che, nelle istituzioni e nella società civile, si sentono coinvolti nell'impresa di dare senso e contenuto alla ricerca del bene comune».

Il lavoro della diocesi ambrosiana si inserisce nel solco dei grandi documenti - del tipo *Giustizia economica per tutti*, col quale la Conferenza episcopale degli Stati Uniti, a metà degli anni ottanta, richiamò l'attenzione dell'amministrazione Reagan sulla realtà della povertà nel paese più sviluppato del mondo - nei quali le chiese locali, sempre più spesso, af-

frontano le principali questioni sociali, non limitandosi all'affermazione di principi, ma indicando anche le possibili soluzioni, unendo la solidità dottrinale alla competenza scientifica.

Le proposte concrete, naturalmente, non sono vincolanti, poiché, partendo dai medesimi principi, è possibile compiere opzioni diverse: ma hanno il pregio di costituire un esempio di progetti concreti, che legano i principi generali della dottrina alle scelte quotidiane.

Che governare sia difficile, ormai lo abbiamo capito tutti, specialmente dopo che, negli ultimi anni, movimenti politici che hanno dato espressione alla protesta dei cittadini si sono trovati a manovrare le leve del

potere, scoprendo che la politica ha delle esigenze proprie, e che il salto dall'impegno sociale e professionale alla politica, dalla protesta alla proposta, richiede grandi competenze. La politica ha insomma una sua complessità; e non è una situazione contingente, ma strutturale. Se, come avviene oggi in Italia, i problemi si fanno urgenti e, allo stesso tempo, la politica non riesce a svolgere il proprio compito prendendo le decisioni giuste, si crea un clima di diffusa incertezza: nel caos, anche le grida più strampalate trovano adepti.

Uno degli ostacoli più forti al governo di una società complessa è, come osserva il documento ambrosiano, la concentrazione di tutti i possibili livelli di governo nelle mani dello stato: il sistema politico attuale

Milano, la sede della Regione. La Lombardia è una delle poche regioni con le carte in regola per entrare in Europa: ma è tutta l'Italia che deve fare il passo. Sotto: il cardinale Martini, arcivescovo di Milano.

golo stato può intervenire; contemporaneamente, esiste infatti una tendenza verso la costruzione di organismi politici sovranazionali, quali l'Unione europea. Il secondo è la frantumazione della realtà italiana in aree regionali o metropolitane aventi caratteristiche e interessi divergenti, con la conseguente richiesta di un decentramento delle decisioni e la legittima aspirazione all'autogoverno locale. Lo stato nazionale, che si trova nel mezzo dei due fenomeni, non può più conservare la struttura attuale, e deve adeguarsi sia verso l'alto, verso la dimensione europea, sia verso il basso, cioè verso quella regionale. Ma come riformarlo?

Sul versante europeo abbiamo, sotto molti aspetti, una strada già tracciata. I padri fondatori dell'Europa unita erano anzitutto animati da alcuni ideali che si richiamavano esplicitamente al patrimonio cristiano, il quale suggeriva, scrive la Commissione ambrosiana, una forte consapevolezza della «responsabilità morale» verso i popoli europei. Alla carica ideale si univa però la convinzione che l'unità politica del continente doveva basarsi su una «solidarietà di fatto», cioè sulla costruzione di interessi comuni. Da qui la tessitura di un intreccio economico, monetario, sociale, che ha trovato espressione nella «Comunità economica», nel «Mercato comune», nel «Sistema monetario», ecc., fino al Trattato di Maastricht del 1993.

Attualmente l'Unione europea ha di fronte due problemi di grande rilevanza: la disoccupazione e la finanza pubblica, problemi anche italiani, dai quali difficilmente ogni paese può

uscire da solo. La disoccupazione europea dipende infatti dalla difficile collocazione dell'intero continente nel contesto internazionale. Quanto alla finanza pubblica, tutti i paesi europei sono oggi nella necessità di ridurre drasticamente il denaro pubblico utilizzato per spese improduttive, perché esse accrescono un indebitamento a cui, prima poi, bisognerà far fronte: se non pagheremo noi, pagheranno i nostri figli; altra necessità è quella di far convergere le monete, che si riesca o meno ad arrivare alla moneta unica europea.

È infatti l'intero continente che deve entrare nella rivoluzione tecnologica, costruendo reti teleinformatiche e multimediali capaci di servire un mercato di 400 milioni di persone e di creare una grande quantità di posti di lavoro: queste infrastrutture, necessarie per sorreggere l'economia ad alto contenuto tecnologico del 2000, per la loro natura, hanno un carattere «orizzontale»: esse cioè attraversano i confini degli stati, e possono essere costruite e gestite solo in una dimensione sovranazionale; guardando al futuro, non è più possibile mantenere uno stato centralista, che decide come se esistessero ancora confini già abbattuti.

Verso quale modello di stato andare? L'Unione europea ha dato un buon esempio applicando il modello della «capitale reticolare»: gli organi, le istituzioni e le agenzie dell'Unione non sono infatti concentrati in un unico luogo, ma distribuiti in diversi paesi, da Bruxelles a Francoforte a Torino; spiega il documento che questa scelta ha avuto un effetto benefico «per l'affermazione della identità europea diffusa su tutto il territorio, con chiara riprova che l'interdipendenza lega, mentre il centralismo crea forze centrifughe alla periferia».

Il modello europeo della capitale reticolare può essere applicato anche all'interno di ogni singolo paese, come avviene in Germania, dove le funzioni del governo centrale sono distribuite in città diverse dalla capitale. Se a questo si associa anche un'organizzazione federale, come nel caso dei Länder tedeschi, che gestiscono oltre il 40 per cento della spesa pubblica, si pongono le premesse istituzionali per un corretto funzionamento di tutto il sistema: il modello tedesco è preso come punto di riferimento nelle riflessioni del



Giuseppe Di Stefano

è strutturato in maniera gerarchica, ha il suo centro nello stato nazionale, che si trova «assediato» da due fenomeni rilevanti. Il primo è la dimensione mondiale dell'economia, che supera i limiti nazionali sui quali il sin-

documento ambrosiano.

Qual è dunque, in concreto, la proposta che il documento avanza per l'Italia? Prima di tutto viene sgombrato il campo dagli equivoci: parlare di federalismo non significa puntare alla secessione: «Al contrario forme motivate... di regional-federalismo possono rafforzare l'unità nazionale indebolendo il centralismo che nel nostro paese ha raggiunto livelli abnormi».

Il documento ambrosiano è dunque perfettamente in linea coi recenti pronunciamenti della Conferenza episcopale italiana che, soprattutto nella persona del cardinale Ruini, ha sottolineato la necessità di tenere unito il paese(2).

Ma perché rinunciare al centralismo statalista? Perché, sottolinea la Commissione "Giustizia e pace", esso ha ingigantito il debito pubblico, senza diminuire la disoccupazione e senza riuscire ad attuare il principio di solidarietà.

Il documento ipotizza di riscrivere l'articolo 114 della Costituzione, in modo che esso dichiari che la repubblica è costituita da comuni, province, regioni e dallo stato, mettendo così su un livello di pari dignità ogni ente di governo, senza la preminenza dello stato. L'ordine delle istituzioni partirebbe in tal modo dagli enti locali, per raggiungere lo stato e le comunità sovranazionali. Partire dal basso permette di meglio applicare il principio di sussidiarietà, e di distribuire in base a tale principio le responsabilità e i livelli di governo. Il principio di sussidiarietà esprime a livello istituzionale la centralità della persona: se questa è al centro, si considerano dapprima le comunità più piccole alle quali essa dà vita, per salire gradualmente.

Le riforme istituzionali delle quali tanto si parla vanno dunque fatte, ma non per rispondere ad interessi di parte, bensì per adeguarle alla realtà delle persone associate.

E ogni livello di governo dovrebbe avere le risorse economiche sufficienti per esercitare i propri compiti:



Un momento della firma del trattato di Maastricht del 1993, ultima tappa di un processo di integrazione degli interessi dei vari paesi europei, cominciato già negli anni cinquanta.

se si pensa che, al 1992, lo stato gestiva ancora il 95 per cento delle entrate tributarie, si ha l'idea della rivoluzione istituzionale che una corretta applicazione del personalismo richiede.

Anche la capacità legislativa della regione cambierebbe così sostanzialmente: la regione non legifera perché ne ha avuto il permesso dallo stato, ma per forza propria: «Legge dello stato e legge regionale risultano così assolutamente partecipati della stessa natura, quella di essere espressione della volontà generale, ciascuna nel proprio ambito, sopportando soltanto ciascuna di esse di essere indirizzata e limitata dalla Costituzione».

Ma le regioni, secondo il documento, non possono rimanere così come sono. Le venti attuali, a detta di istituti di ricerca che affrontano l'argomento con serenità, sono troppe. Quando enti internazionali – quali la "Direzione generale delle politiche regionali della Comunità europea" – studiano la situazione italiana, non prendono in considerazione le attuali

regioni, ma le accorpano insieme, riconoscendo delle connessioni economiche, geografiche e demografiche, tra gruppi di regioni, per cui il territorio italiano viene diviso in undici blocchi: solo la Lombardia e l'Emilia vengono considerate singolarmente.

Se vogliamo che ogni parte del paese attui uno sviluppo economico che la porti all'autosufficienza – suggerisce il documento – è necessario riaggregare le regioni italiane in modo da ottenerne, al massimo, dodici. Questo consentirebbe anche di riformare lo stato sociale, di spendere meglio per i servizi sociali, lasciando allo stato solo i compiti che le regioni e i comuni non riescono ad assolvere.

Dovrebbe cambiare, di conseguenza, anche il rapporto tra stato e regioni;

queste ultime dovrebbero essere rappresentate in una Camera legislativa, per poter legiferare su tutto ciò che è di competenza regionale. E una Camera analoga potrebbe essere istituita anche a livello europeo, in modo che non solo gli stati, ma anche le regioni abbiano una rappresentanza presso la Comunità, stabilendo con essa rapporti diretti.

In conclusione, quella delineata dal documento ambrosiano è un'interessante ipotesi di riforma dell'ordinamento istituzionale italiano che espone le condizioni affinché, da un lato, il paese sia in grado di entrare a far parte di un sistema europeo fortemente integrato, sia dal punto di vista politico, che economico e sociale; e affinché, dall'altro lato, l'Italia riesca a superare, al suo interno, la condizione di stallo politico e di disparità tra le diverse aree. Certamente questa ipotesi non è l'unica possibile, ma ha il merito di ispirarsi direttamente ai valori di base della dottrina sociale cristiana, e di essere orientata ad una crescita della democrazia personalistica nella società italiana ed europea.

Antonio Maria Baggio ■

1) Editto dal Centro Ambrosiano, distribuito dalle Ed. Dehoniane; 2) cf. il discorso del cardinale Ruini al Consiglio permanente dei vescovi, in *Avvenire* 23.1.1996.