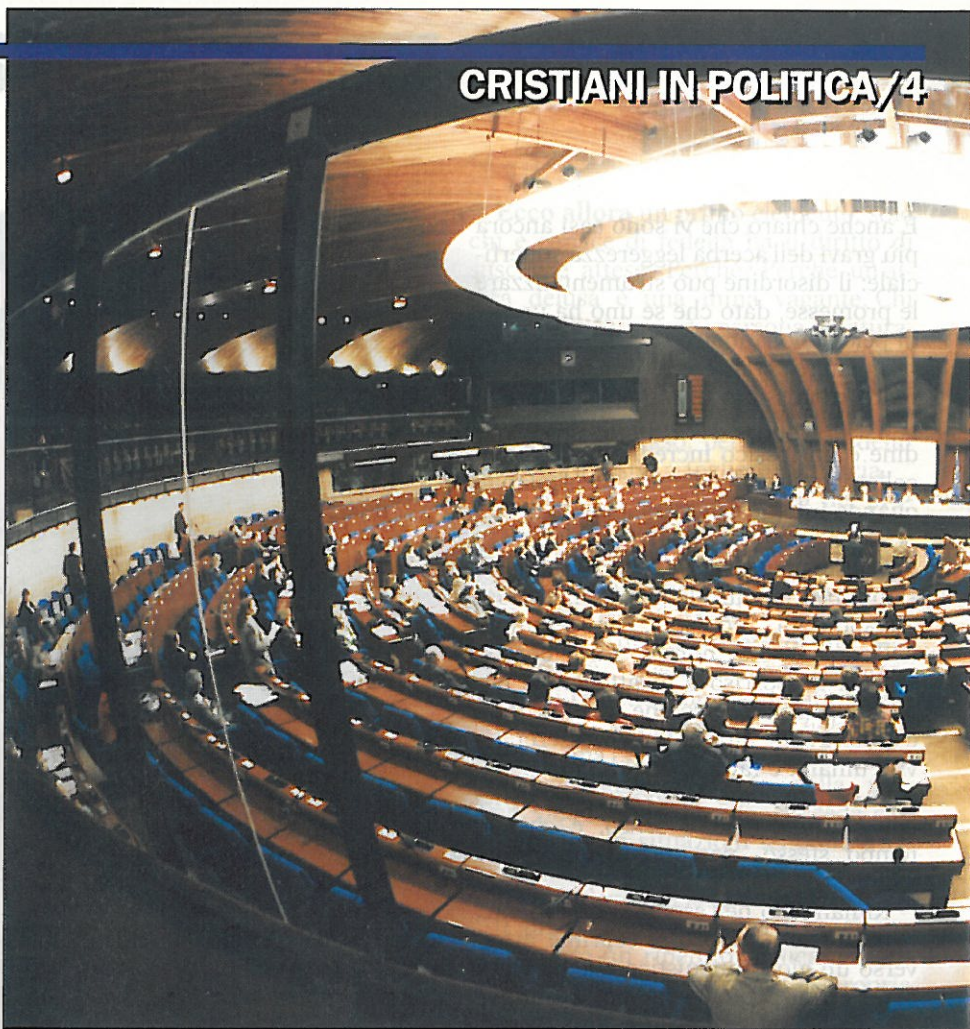


di Antonio Maria Baggio

*L'attuale dibattito politico richiama l'attenzione sul federalismo, ma spesso ne oscura la vera natura, che lo rende strumento per unire i popoli, e non per dividerli.*

**T**re le questioni più importanti presenti, oggi, al centro del dibattito politico, di particolare rilevanza è quella del federalismo. Esso è, al tempo stesso, una visione politica, un modo di concepire le istituzioni, un filone culturale, che si pone direttamente il problema di conciliare in unità i diversi, siano essi regioni, stati, popoli, proponendosi un obiettivo dal duplice volto: da una parte dare maggiore compimento ai principi democratici, dall'altra stabilire delle relazioni tra gli stati che escludano in radice la possibilità della guerra (1).



# IL PROGETTO FEDERALE

## L'esperimento americano

L'esempio più importante, in età moderna, di stato federale, è offerto dagli Stati Uniti d'America. L'esperimento costituzionale americano comincia con la dichiarazione di indipendenza del 1776: le colonie inglesi del Nuovo Mondo diventano tredici repubbliche indipendenti, legate in una Unione, e rappresentate nel Congresso.

L'Unione, attraversata da non pochi problemi di coesione, era comunque tenuta in vita dalla necessità di fare fronte comune contro il nemico inglese. Cessate le ostilità, divenne chiaro che l'Unione aveva scarse possibilità di sopravvivere nella pace: il Congresso non riusciva ad imporsi sulle singole volontà delle tredici repubbliche e a varare una politica unitaria, proprio perché ognuna di esse manteneva intatte le prerogative di stato sovrano. La frantumazione

dell'Unione avrebbe comportato il rischio di guerre tra gli stati, o comunque quello di perdere, prima o poi, l'indipendenza appena acquisita.

Il federalismo, fortemente propugnato da uomini quali Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, era la risposta ai problemi dell'Unione. La Costituzione del 1787 ripartiva la sovranità tra il governo federale, cui attribuiva competenza esclusiva sulla difesa, la politica estera, la moneta e al quale riconosceva il potere di riscuotere le tasse necessarie per finanziare tali attività; e i governi degli stati membri, ai quali rimaneva il potere su tutti gli altri settori, dalla scuola, alla sanità, alla sicurezza pubblica. Alla magistratura la Costituzione assegnava il compito di giudicare sulle eventuali controversie tra i due livelli di governo. In questa maniera, l'architettura federale consentiva l'unità dei diversi, combinando i vantaggi della piccola dimensione dei singoli stati con quelli della potenza politica conti-

mentale del governo federale.

L'esperimento americano abbatteva così il tabù della sovranità assoluta tipica degli stati europei, e nella quale i federalisti vedevano la principale causa delle guerre. Anche stati che adottano, al proprio interno, delle istituzioni democratiche, sono infatti costantemente a rischio di guerra contro gli altri stati. Inoltre, il rischio continuo di guerra favorisce una centralizzazione del potere che limita fortemente la democrazia interna di un paese. Naturalmente, se la guerra diviene impossibile tra gli stati federati, rimane invece possibile la guerra tra la federazione e gli stati esterni ad essa, che si potrebbe evitare con certezza solo arrivando ad una federazione mondiale.

## Principi del federalismo

Quali sono le caratteristiche del federalismo, così come emergono



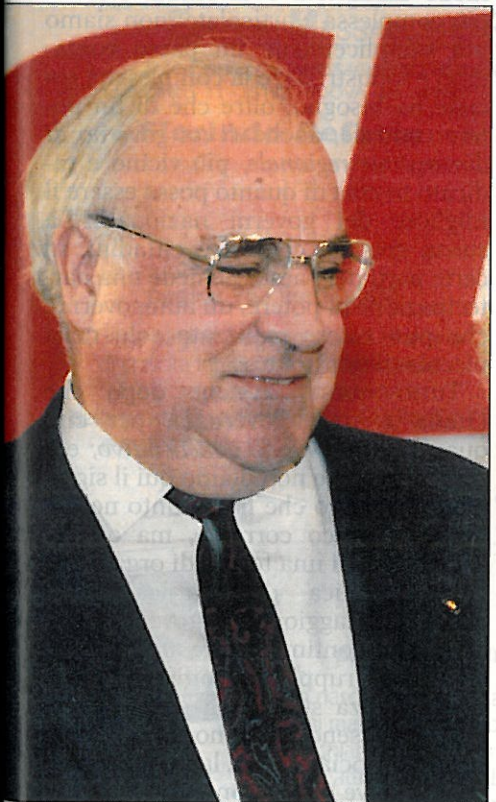
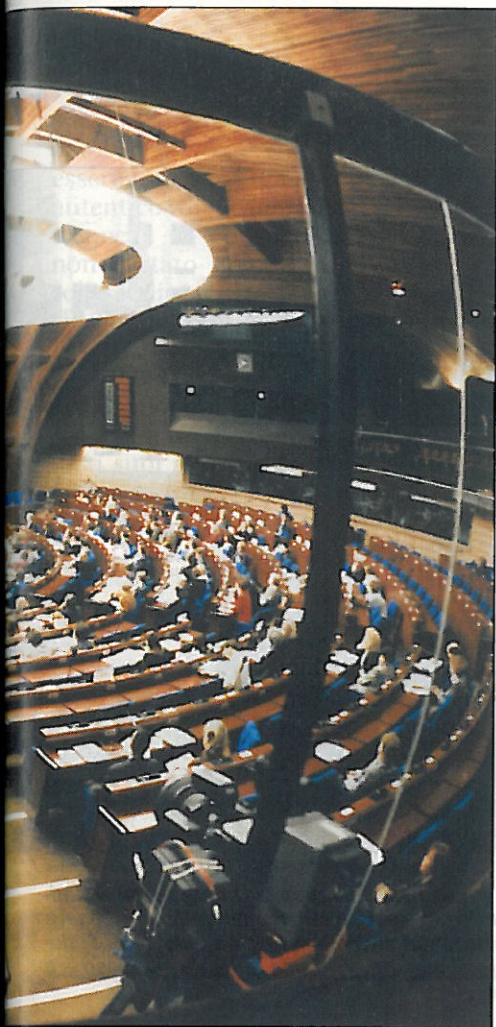
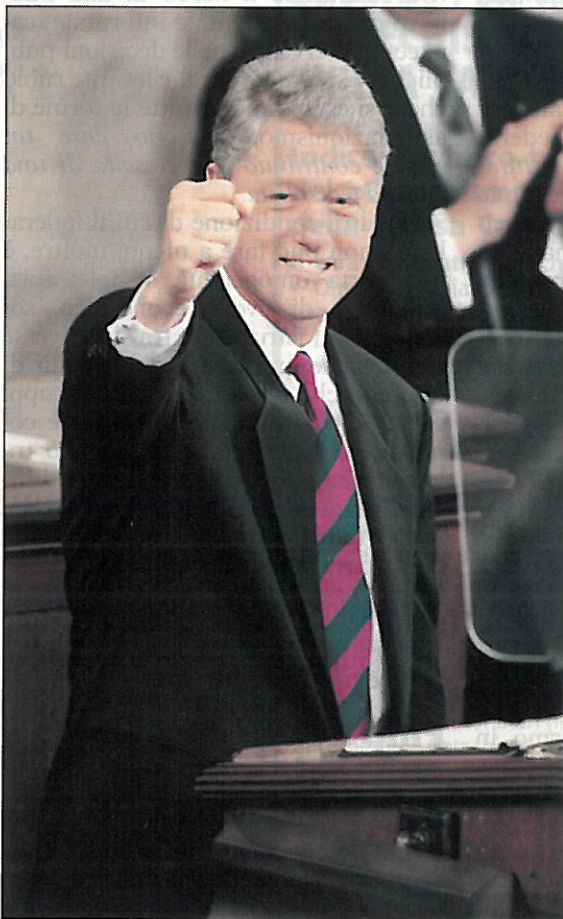
Consiglio d'Europa

dall'esperimento statunitense? Anzitutto, esso è un progetto che tende a costruire un'unità politica più ampia di quelle esistenti all'origine, dando a queste lo spazio per esprimere la propria identità: è dunque una visione politica che, per propria natura, *tende ad ampliare e a unire*, e non può essere utilizzata per restringere e dividere.

Il federalismo, inoltre, porta con sé una concezione dello stato che lo vede come l'istituzione politica che compie il servizio più generale, come uno strumento: lo stato non è considerato come la comunità organica fondamentale, tale che ogni cittadino è, prima di tutto, un membro dello stato, come la mano è membro del corpo; al contrario, *le persone, la società, vengono prima dello stato*, e questo ha lo scopo di servirle.

La sovranità, infine, è intesa dal federalismo, pienamente, come *sovranità popolare*: il popolo detiene stabilmente la sovranità e decide di attri-

**Il parlamento europeo. Seppure lentamente, l'Europa sta introducendo elementi di federalismo nelle proprie istituzioni. È in questo processo che dovrebbe inserirsi il progetto federalista italiano.**



**H. Kohl ed B. Clinton. Il presidente statunitense e il cancelliere tedesco rappresentano due diversi esempi costituzionali di federalismo.**

buirne i diversi compiti a diversi livelli di governo. Il potere, già diviso, in base alla concezione democratica, tra esecutivo, legislativo e giudiziario, viene così ulteriormente distribuito su base territoriale.

Ne risultano i tre principi-cardine di ogni ordinamento federale: *autogoverno, partecipazione al potere, limitazione del potere*. La limitazione del potere cerca di garantire individui, gruppi, stati, dalla sopraffazione degli altri; l'autogoverno e la partecipazione al potere esprimono invece l'apertura delle istituzioni a tutto ciò che nell'uomo c'è di buono, e ai miglioramenti che egli può conseguire. Il federalismo insomma è espressione di un "realismo antropologico", che guarda alla realtà dell'uomo, senza chiudersi alla possibilità che egli diventi migliore.

Questi principi sono buoni in sé, ed è possibile per ogni uomo accettarli. È evidente, però, la *radice religiosa della loro ispirazione*, che troviamo costantemente nella storia degli Stati Uniti, fin dalla fondazione delle prime colonie. L'esperienza cristiana degli emigrati europei, fortemente legata alla vita di piccole comunità intraprendenti, si

prestava alla successiva soluzione federale, che rispetta le realtà associative, i "patti politici" di base. L'idea stessa del "patto" trova il suo prototipo nel Patto tra il Signore e Israele, tanto che D.J. Elazar, uno dei massimi esperti di federalismo, individua nel patto che legava le dodici tribù israelitiche tra loro e con Dio la prima esperienza federale della storia.

Anche oggi possiamo vedere nei principi fondamentali del federalismo una *espressione politica del principio di sussidiarietà*, che consente di costruire una realtà politica statale nel rispetto di tutte le comunità intermedie.

## Federalismo e federalismi

La formula statunitense è l'unica possibile? Certamente no. Oltre agli Stati Uniti, vengono presi abitualmente come esempi classici di federalismo il Canada e la



Svizzera. Numerosi sono altri stati che possiedono costituzioni formalmente federali: in Europa abbiamo gli esempi della Germania e dell'Austria, in Asia quelli della Malaysia, dell'India e del Pakistan, in Africa quello della Nigeria, in America sono federazioni l'Argentina, il Brasile, il Messico, il Venezuela; e dobbiamo aggiungere l'Australia, le Comore e gli Emirati Arabi Uniti. Il federalismo non è dunque una formula rigida, ma può trovare l'applicazione più opportuna, in coerenza con la situazione sociale ed economica, con la storia e con la cultura di ogni paese.

Oltre ai regimi formalmente federali, che hanno cioè adottato una costituzione federale, esiste una grande quantità di stati che hanno immesso al proprio interno elementi di federalismo, attraverso patti di vario tipo tra le loro componenti interne, o con altri stati; pensiamo al decentramento costituzionale attuato nei Paesi Bassi nei confronti delle loro province, o al regionalismo spagnolo; pensiamo a confederazioni come l'Unione Europea, che procede attraverso l'integrazione economica.

Ma non è sufficiente avere una architettura costituzionale federale per vivere realmente lo spirito del federalismo: esso è non solo una struttura, ma anche un processo, cioè la gestione del potere e il modo di prendere decisioni. Ed è proprio ciò che è mancato in stati che avevano la struttura della federazione, ma non ne avevano i processi vitali: pensiamo all'Unione sovietica e alla Jugoslavia. Per avere anche la sostanza del federalismo, è necessaria una cultura federalista.

## Condizioni del patto

Ciò di cui il federalismo, in tutte le sue forme, ha bisogno, è che esista e sia diffusa tra i cittadini una cultura civile che considera le relazioni umane in modo cooperativo, piuttosto che gerarchico. È una cultura caratteristica della parte più attiva della società, che ha esperienza di associazionismo in tutte le sue forme: ecclesiale, sociale, culturale, professionale; e che dunque è abituata a stringere liberamente dei patti e a rispettarli grazie all'autoconvincimento e all'autocontrollo, piuttosto che per costrizione. Questa società at-



**Cecenia.** La folla si assiepa intorno al palazzo presidenziale di Grozny prima dell'ultima disperata difesa dall'assalto russo. Per realizzare un federalismo autentico non basta una struttura formalmente federale, ma sono necessari anche una cultura e dei metodi democratici federalisti. Come questa guerra ha testimoniato, l'attuale federalismo russo - e il precedente sovietico - è imposto con la forza.

tiva costituisce il nerbo di una pubblica opinione attenta e informata, capace di intervenire nelle decisioni pubbliche. *I cristiani*, per il rilevante ruolo che essi esercitano in tutte le forme di associazionismo, *possono dare un grande contributo alla crescita di una cultura federalista.*

Un'altra condizione di cui il federalismo non può fare a meno, inoltre, è una certa omogeneità sociale: forti differenze di livello economico, sociale e di istruzione tra le diverse classi, generano una conflittualità di interessi che impedisce ai vari gruppi sociali di identificarsi in un bene comune; se le differenze sussistono tra le aree geografiche di un paese, è difficile che queste riescano a stringere un rapporto tra pari. Ognuna delle unità che costituiscono la federazione (siano esse tribù, province, regioni, stati) devono essere in grado di funzionare in proprio, e dunque di avere risorse proprie sufficienti.

## Fine del consociativismo

Il federalismo è diventato una questione urgente anche in Italia. I motivi sono in parte quelli che lo hanno reso urgente in molti altri paesi. In primo

luogo la società è diventata sempre più complessa e articolata: non siamo più semplicemente un paese contadino e industriale; e la complessità sociale ha bisogno, oltre che di un potere centrale, anche di un governo di dimensione regionale, più vicino e radicato in essa di quanto possa essere il migliore dei governi nazionali. La stessa crescita civile dei cittadini, in certe parti del paese, richiede una partecipazione al potere, un autogoverno, che può essere realizzato solo nella piccola dimensione.

Tutto questo avviene dopo che l'Italia è stata governata, per cinquant'anni, *in modo consociativo*; e a questo termine non diamo qui il significato negativo che ha assunto nel dibattito politico corrente, ma quello, scientifico, di una forma di organizzazione politica democratica, nella quale la maggioranza governa contrattando continuamente il consenso sia con i gruppi che compongono la maggioranza stessa, sia con le forze che, pur essendo di minoranza, hanno una base sociale di cui la maggioranza vuole o deve tenere conto.

Il consociativismo italiano si è imperniato attorno al sistema dei partiti, di cui abbiamo vissuto la degenerazione. Questa, sembra, dovrebbe



essere interpretata nel suo significato autentico di segnale di un cambio d'epoca. Il consociativismo infatti non è stato un modo di governare solo italiano: lo abbiamo visto in Olanda, in Libano, a Cipro, in Israele. Dappertutto è stato sostituito, o sta per esserlo, da forme diverse; ciò non toglie che abbia assolto ad un compito storico e che certi suoi aspetti possano continuare ad essere utili.

A questi elementi che l'Italia condivide con altri paesi va aggiunto un aspetto tutto italiano, consistente nell'accentuata inefficienza di molti settori dello stato nazionale, che penalizza soprattutto i ceti più produttivi e forti delle aree più avanzate del paese: il che spiega in buona parte la ventata antinazionale che ha percorso, negli ultimi anni, il Nord e che, se ha avuto il merito di imporre all'attenzione di tutti il problema federale, ne ha dato spesso un'interpretazione (secessionista, di distacco del Nord dall'Italia) che con l'autentico federalismo non ha niente a che vedere.

## Il caso italiano

L'Italia ha dunque bisogno di federalismo, ma quale? Il nostro paese fa già parte dell'Unione europea, che, pur essendo lontana dal diventare una vera e propria federazione, ha già realizzato importanti elementi di federalismo, specialmente sul piano economico e culturale: il progetto italiano dovrebbe dunque *inserirsi nel progetto continentale*. Da questo punto di vista, lo stato nazionale ha dei compiti importanti e urgenti da svolgere, per raggiungere lo standard richiesto ad un paese europeo: sanare il deficit pubblico, sconfiggere la criminalità organizzata, dare efficienza ai servizi centrali dello stato; sono obiettivi che *nessuna entità politica inferiore può raggiungere*.

D'altra parte, se le regioni del Nord e del Centro sembrano avere, in una certa misura, le carte in regola per un progetto federale, nel Sud le condizioni sociali ed economiche, tranne che in alcune zone, sono decisamente inadeguate ad

esso. E questa situazione è in buona parte frutto di una storia comune, italiana, non solo di una povertà secolare del Sud: un altro compito del governo nazionale è quello di *mettere in grado tutte le aree del paese di entrare in un federalismo europeo*; dunque, di avviare uno sviluppo del Sud, del quale il Sud dev'essere protagonista responsabile, non assistito, ma aiutato dall'intero paese. L'introduzione in Italia di elementi di federalismo, per esempio dando ulteriore autonomia alle regioni, non dovrà dunque guardare solo all'efficienza di chi è già in grado di camminare con le proprie gambe, ma dovrà attuare una solidarietà con quelle regioni che ancora non ci riescono, per metterle in grado di farlo.

Per questa solidarietà abbiamo dei buoni motivi. L'Italia infatti non è un'astrazione; lo poteva essere, per molti, al momento dell'unificazione; ma la storia successiva ne ha fatto una realtà, attraverso le sofferenze e le conquiste alle quali tutti i popoli delle regioni italiane hanno contri-



**EDIZIONI MESSAGGERO PADOVA**

Per ordinazioni: MESSAGGERO DISTRIBUZIONE s.r.l.  
via Orto Botanico, 11 - 35123 PADOVA - tel. 049/89.30.212 - fax 049/89.30.225

**Florindo Refatto**

### TU, FIGLIO DELLA RISURREZIONE

Lettera pasquale a un cristiano qualsiasi

pagine 96 - lire 10.000

Queste pagine propongono un itinerario di crescita interiore che prende avvio e si sviluppa attorno al tema della novità di vita introdotta dalla Pasqua e realizzatasi in noi con il battesimo.



**Decio Cipolloni**

### DIETRO LO SCHERMO DELL'HANDICAP

Un'umanità che ci segna

pagine 136 - lire 12.000

Il libro nasce da una lunga esperienza accanto ai malati e ai portatori di handicap. Un richiamo opportuno per chi vuole porsi in un atteggiamento disponibile e solidale con il variegato mondo di chi soffre.



## SUSSIDI PER IL «CATECHISMO DELLA CHIESA CATTOLICA»

### Indice analitico-tematico del «Catechismo della Chiesa Cattolica»

A cura del Centro Catechistico Salesiano • *Novità*

- Oltre un migliaio di voci e sottovoci. Indispensabile per il lavoro teologico e pastorale.
- *Dalla presentazione:* «Un buon servizio alla catechesi in Italia». (Card. Joseph Ratzinger) • *Pagine 208. Lire 15.000*

### Guida al Catechismo della Chiesa Cattolica

Orientamenti per la conoscenza e l'utilizzazione

Di AUTORI VARI • Il volume offre: un inquadramento storico, teologico e catechetico del CCC; una serie di sottolineature per cogliere le opzioni di fondo e le peculiarità del testo; indicazioni per la sua utilizzazione • *Pagine 208. Lire 15.000*

### Conoscere Gesù

rileggendo il discorso su Cristo del Catechismo della Chiesa Cattolica. Di MARIO GALIZZI • Questa rilettura del CCC vuole essere, per «coloro che insegnano la fede», un aiuto per tradurre ai propri destinatari (in particolare gli adulti) quanto sinteticamente il Catechismo dice su Gesù • *Pag. 168. L. 13.000*



**ELLE DI CI**

CN76

10096 LEUMANN TO • TELEFONO 011/95.91.091 • CCP 8128



buito, diventando, per questo, italiani, senza smettere di essere lombardi, toscani o pugliesi. Il Nord ha inoltre beneficiato del lavoro manuale e intellettuale della gente del Sud che vi è immigrata, integrandosi pienamente - anche se spesso dolorosamente - al punto che molte famiglie sono ormai miste. Qualunque progetto secessionista del Nord si scontra contro questi vincoli strettissimi che costituiscono ormai l'ossatura genetica dell'Italia.

Il "Nord", invece, è qualcosa di molto astratto; un trentino, o un piemontese, sente di appartenere alla propria città e alla propria regione: essere del Nord - come hanno dimostrato alcune indagini - non gli conferisce alcuna particolare identità. Un veneto non si sente più vicino ad un ligure piuttosto che ad un calabrese; è possibile anzi che conosca meglio i calabresi, molti dei quali sono emigrati, integrandosi, in Veneto, piuttosto che i liguri, che motivi per integrarsi coi veneti non ne hanno mai avuti.

Quando si parla di federalismo italiano, dunque, non si può inventare a tavolino nuove entità politiche: il rispetto del principio di sussidiarietà - che è l'anima cristiana del federalismo - richiede che il federalismo venga costruito sulla base delle comunità realmente esistenti: in Italia, esse sono le città e le regioni, nelle quali si può cominciare a costruire il federalismo come cultura e come metodo di governo, ancor prima di arrivare ad una nuova architettura costituzionale, che parta dalle regioni per aprirsi al più vasto orizzonte europeo. I cristiani, che per la loro fede ed esperienza comunitaria dovrebbero essere degli "esperti in comunità", possono contribuire alla realizzazione di una realtà federale che trovi nelle persone, e nelle comunità che esse formano, il suo punto di forza.

**Antonio Maria Baggio** ■

1) Queste pagine si occupano prevalentemente del primo aspetto. Alla questione della pace dedicheremo un successivo articolo.

# ENDE

## *lottatore incantato*

I suoi libri hanno venduto oltre diciassette milioni di copie e sono stati tradotti in una trentina di lingue. Considerato un erede di Andersen e dei fratelli Grimm, è - quanto ai contemporanei - al livello di un Tolkien. Parlo di Michael Ende, il celebre autore de *La storia infinita*, *Momo*, *Lo specchio nello specchio*, *La notte dei desideri* ed altri romanzi fantastici, morto a fine agosto non ancora 66enne per un male incurabile.

Ende è stato a suo modo un grande viaggiatore. Non tanto perché la sua vita si è svolta per lo più tra la nativa Germania e l'Italia, nazione a lui particolarmente cara, ma per un viaggio ben più essenziale ed importante: quello nell'interiorità. Forse anche per reagire all'esteriorità, infatti, all'appiattimento di valori, al materialismo della odierna società dei consumi, per lui della realtà contava più quello che non si vedeva che il visibile. E nell'interiorità, appunto, trovava quell'infanzia che permane anche nell'uomo adulto, pur sepolta (ahimè troppo spesso!) sotto cumuli di sovrastrutture.

Del bambino aveva custodito gelosamente l'incanto, lo stupore di fronte al miracolo della vita. Era il suo modo di guardare al mondo con altri occhi, per estrarne bellezza e verità. Ecco perché le sue storie non si potevano esprimere se non nei modi della favola, genere che a torto si pensa riservato esclusivamente ai più piccoli. Del resto lui non si era mai considerato uno scrittore per bambini: prova ne sia il fatto che i suoi romanzi - mai banali, sempre densi di significato - esercitano un fascino indiscutibile sia sui giovani che sugli adulti.

Ma non era solo capace di stupirsi. L'indignazione e la preoccupazione per l'insensatezza e l'ottusità dell'uomo quando non si comporta come tale, a rovina sua e degli altri, hanno fatto di Ende anche un lottatore. Sì, egli ha im-



Il manifesto del film "La storia infinita", tratto dal best-seller di Michael Ende recentemente scomparso (foto piccola).

pugnato la penna come un'arma per combattere una vera e propria battaglia come uno dei suoi eroi, si tratti di Bastian-Atreiu impegnato a salvare il regno di Fantasia dal malefico Nulla o della piccola Momo alle prese coi "signori grigi", ladri del tempo e artefici di disumanità.

In milioni di lettori di tutte le età lo scrittore bavarese ha ravvivato la coscienza che oltre la materialità, oltre il dio denaro ci sono valori spirituali, che occorre custodire e far emergere, a costo delle più aspre lotte: pena l'infelicità, il fallimento totale della propria esistenza; pena la distruzione stessa di questo mondo. Messaggio, questo, profondamente religioso e universalmente accettabile.

Non è poco dunque ciò che ci lascia Ende, questo maestro di fantasia partito per un nuovo avvincente viaggio senza paragoni. Ma questa - direbbe lui - è un'altra storia...

**Oreste Paliotti** ■