

Mario Albertini

# Tutti gli scritti

IX. 1985-1995

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

## Il federalismo dal quartiere al mondo

*D. Viviamo in un periodo, specialmente dal 1989, in cui non si sa più in che direzione vada la politica e assistiamo alla caduta di grandi leadership, non solo in Italia, dove c'è un grande caos, ma anche all'estero. L'ex direttore del Censis Giuseppe De Rita sostiene che in realtà non si tratta di un periodo negativo, ma di un periodo positivo, perché ci si sta preparando al cambiamento, pur con tutti gli aspetti negativi che ci sono. È vero che ci stiamo preparando ad una nuova epoca, oppure siamo in un'epoca per certi versi prefascista?*

R. Quello che è vero certamente è che noi stiamo vivendo un'epoca di profonda transizione che ha ormai proporzioni storiche enormi perché non riguarda più un gruppo di paesi ma riguarda tutto il mondo. Il mondo è stato governato non dagli uomini ma dai rapporti di forza che si stabilivano fra gli Stati. Questo creava una specie di gerarchia internazionale e quindi tendeva ad esercitare un controllo sui processi. Per esempio, l'equilibrio europeo nella fase finale, il concerto degli Stati come veniva chiamato, interveniva presso le potenze minori per impedire guerre locali. Quindi non si può capire questa situazione se non si tiene presente che c'è sempre stato un governo del mondo e che il governo del mondo però dipende dallo scontro fra gli Stati e non dalla volontà deliberata e programmata degli uomini.

Questo tipo di controllo che il processo umano ha esercitato su sé stesso si è già attenuato e sta per scomparire. L'ultima fase di controllo del mondo fondato sulla ragion di Stato è stato il bipolarismo sovietico-americano. Infatti, se noi andiamo a verificare, constatiamo che fino al 1989 il mondo era congelato, che le crisi regionali non scoppiavano perché di fronte al rischio di uno scontro nucleare e di fronte alla potenza enorme dell'Urss e degli

Usa non c'era nessuna possibilità di reagire. Questo tipo di potere era il presupposto dell'equilibrio, tant'è vero che, mentre da un lato Urss e Usa duellavano fra di loro, dall'altro lato si accordavano ogni volta che si doveva prevenire una crisi regionale che non avrebbero potuto controllare. Abbiamo avuto guerre locali che erano guerre che le due potenze potevano controllare. Laddove rischiava di venir fuori un problema privo di controllo le due potenze si accordavano e bloccavano.

Adesso siamo di fronte ad un sistema mondiale, come dicevo prima, e l'unica potenza rimasta, quella dell'America del Nord, è in declino fatale dal punto di vista politico, non perché sia declinata la società americana, ma perché, a fronte di tutto un mondo che non ha più freni e controlli, emergono le difficoltà di tutti i paesi e l'America non è in grado di intervenire dappertutto. Del resto basta pensare alla Guerra del Golfo e ad una sua moltiplicazione per vedere che gli Stati Uniti ne sarebbero travolti. Di recente comunque è emerso un elemento interessantissimo: quando gli Stati Uniti, insieme agli europei, intervengono come hanno fatto recentemente nelle crisi regionali, impiegando il mezzo militare, non sono più in grado di presentarsi se non sotto la bandiera dell'Onu e solo dopo aver ottenuto il voto in Consiglio di Sicurezza dove le grandi potenze hanno ancora il diritto di veto.

Questo indica una profonda trasformazione nel mondo e se vogliamo racchiuderla in una formula e capirla nel suo stadio iniziale, bisogna tener presente che tutto questo rappresenta la prima fase dell'unificazione del mondo. La rivoluzione tecnologica ormai ha trasformato il mondo in una sola entità, al punto che il mondo intero è infinitamente più piccolo di quanto non fosse l'Italia ai tempi dell'unificazione. Quando l'Italia si è unificata, per andare da Torino a Napoli ci volevano 21 giorni. Oggi in 21 giorni si fa 20 volte il giro del mondo. Quindi, se il mondo è unificato, il controllo politico si può esercitare solo a livello mondiale.

Tutti gli Stati sono sottoposti ad una costante perdita di sovranità, ma non a vantaggio di un potere sovranazionale votato dai cittadini, bensì della società anonima finanziaria mondiale che si autoregola, perché sfugge ai controlli nazionali. Il dato di fondo è che l'interdipendenza delle azioni, dei rapporti, delle comunicazioni umane è giunta ad un punto tale che può essere controllata solo a livello mondiale. Questo in ultima istanza richiede che, se vogliamo instaurare un processo democratico, sia democratizzata l'Onu.

Qui si apre un secondo discorso legato al rapporto che si può stabilire tra la nascita di una Federazione europea e la presa di coscienza del processo di integrazione mondiale. L'integrazione europea ci ha fatto constatare come un fatto – perché la storia non si indovina, si constata – che un processo di unificazione, nella misura in cui viene vissuto in modo partecipe dalla gente e dai popoli che, spontaneamente, anche senza il bisogno di referendum, ecc., lo condividono, diventa una grande forza. Gli uomini politici non sono più in grado di prescindere dal fatto che i popoli credono nell'unificazione europea e questo diventa un forte elemento di spinta nei confronti dei governi.

L'ultimo dato, la conclusione di questa osservazione, è che le unificazioni rappresentano un fatto di successo. Nel processo integrativo, come quello tipico dell'Europa, quando si giunge al vero e proprio momento integrativo, la popolazione ne diventa consapevole e a questo punto a fianco della forza degli Stati c'è la forza dei processi di unificazione che impedisce di andare contro l'unità europea.

Questa osservazione mi pare cruciale, perché oggi l'Onu è senza potere, e così resterà per molto tempo, ma attraverso la nascita della Federazione europea crescerà costantemente il numero delle persone consapevoli che in uno stadio più embrionale è in corso il processo di unificazione del mondo.

E questo rappresenta la forza, la rappresenta già obiettivamente, e rappresenterà sempre di più la forza che tempera la ragion di Stato. Perché l'intero processo, secondo me, dovrebbe essere chiamato il processo di transizione dalla ragion di Stato, come governo del mondo, alla democrazia internazionale.

*D. Però, parallelamente a questo passaggio dalla ragion di Stato alla democrazia internazionale, c'è un profondo elemento di disagio. Il regionalismo sta prendendo piede sempre di più: da un lato si chiedono decisioni a livello internazionale, dall'altro però si vogliono tutelare gli interessi e quindi si lotta per una maggiore autonomia a livello regionale con delle forti spinte nazionalistiche. Non è una contraddizione questo voler tendere in due direzioni opposte?*

R. È una contraddizione a livello culturale, laddove non si interpretano bene questi fenomeni. C'è un dato molto significativo. Le grandi formazioni politiche universali, come ad esempio l'im-

pero romano, pur essendo organizzazioni politiche non fondate sulla democrazia, ed avendo quindi nella propria logica un autoritarismo che avrebbe potuto minacciare le regioni, le comunità, le città, generalmente sono state molto rispettose, o addirittura più rispettose di quanto non lo siano state le democrazie nazionali, dei diritti delle minoranze. I romani avevano fatto un grande impero ma non avevano obbligato nessuno a parlare latino. Tant'è vero che questa esperienza storica dell'impero, che viene pensata come un potere oppressivo, in realtà non è stata oppressiva, perché governando un enorme spazio di territorio non si può mantenere il controllo con metodi polizieschi. La ragion di Stato dell'impero portava a concedere molte libertà a livello locale.

Fatte queste precisazioni possiamo affrontare il tema in generale. A me pare che la caratteristica sia questa: a fronte di un movimento di unificazione dell'Europa, di unificazione delle grandi regioni e del mondo, ci sono trasformazioni di potere molto importanti. Alcuni gruppi, ceti e individui perderanno potere, altri gruppi, ceti e individui acquireranno potere.

Secondo elemento: l'unificazione del mondo, nella misura in cui proibisce, elimina la guerra, cambia profondamente la natura umana nel senso kantiano della parola. Finalmente la cittadinanza politica diventa pluralistica e, nella sua accezione più globale, equivale al genere umano. Quindi è un processo nel quale si accelera la costruzione del nuovo e in cui riprende il cammino dell'emancipazione umana. Come sempre, ogni volta che si presenta la tendenza ad andare avanti si presenta anche la tendenza all'arroccamento di quelli che vogliono difendere, mantenere i loro privilegi. Ora, i bisogni di autonomia, che ci sono a livello locale, regionale e subregionale, hanno soluzione più facile se si piglia il pensiero nazionalistico, che in realtà non è nemmeno un pensiero, è un mito. Il regionalismo diventa la copertura di chi vuole resistere ad un processo di unificazione, che è un processo di liberazione del genere umano dalla guerra e dalla ragion di Stato.

È evidente che non si può resistere proclamandosi contro l'unità del genere umano, perché se io dico che il genere umano è fatto di famiglie diverse, faccio la gerarchia di popoli e allora il popolo più forte deve comandare. Il fenomeno del regionalismo, che non ha una sua giustificazione se non è inserito in un processo unitario e mondiale, si manifesta allora attraverso il nazionalismo.

Nasce così l'aberrazione delle piccole nazionalità che pretendono di autogovernarsi, ad esempio creando una propria moneta. Già gli Stati europei più grandi, che sono entità di 50-80 milioni di abitanti, non sono in grado di avere una moneta propria e cercano di fare la moneta europea per non essere governati dal dollaro. Quindi che ci sia una moneta lituana, che ci siano monete di piccoli Stati è addirittura una cosa assurda.

Ma è chiaro che appena si forma una piccola nazionalità che per partecipare al processo mondiale, accettandone le imposizioni, vuole resistere nella sua entità, ecco che essa crea subito una propria moneta e un proprio esercito. La moneta e l'esercito sono gli strumenti con i quali si integra nella situazione mondiale come Stato impotente, che non potrà difendere l'indipendenza dei propri cittadini.

Se si fa una Federazione mondiale, invece, si porta la libertà al massimo sviluppo possibile, come diceva Kant, ed è nella libertà che tutti ritrovano la possibilità di mantenere la propria autonomia. Qualunque situazione nella quale la libertà sia generale e profonda è una situazione nella quale non solo le nazionalità, ma anche i gruppi mantengono la propria libertà. È evidente che coltivare le tradizioni, i costumi, i ricordi storici e così via significa difendere la libertà dei cittadini.

L'ultima osservazione da fare è che quando si parla di nazione nel caso dell'Estonia, della Bosnia-Erzegovina, ecc., si dimentica che le nazioni classiche (Francia, Italia, Germania, Spagna, ecc.) sono nazioni di nazioni e non nazioni nel senso di nazionalità. Per cui, in fondo, lo Stato nazionale gode di un enorme prestigio perché effettivamente nella forma dello Stato nazionale sono state compiute delle grandi unificazioni culturali che hanno consentito di imprimere nella storia moderna dei progressi reali.

*D. Che differenza c'è fra regionalismo e federalismo? Come si può distinguere una struttura regionalista da una federalista?*

R. Una struttura regionalista è per esempio quella dello Stato italiano, cioè di uno Stato unitario accentrato che non divide la sovranità con nessuno. Tutt'al più concede un po' di autonomia alle regioni, che però non è una vera autonomia, perché non prevede autonomia costituzionale. Le regioni, cioè, non si danno una propria costituzione, ma è lo Stato italiano che gliela dà.

Il federalismo comporta invece che le regioni abbiano un'autonomia costituzionale. Questo significa che, per quanto riguarda le competenze che devono essere attribuite alle regioni, perché solo a quel livello i problemi sono risolti in modo efficace, le regioni devono avere non solo l'autonomia di fare ma anche essere in grado di darsi da sé le leggi con le quali assolvere i propri compiti.

Quindi il regionalismo in sostanza è una soluzione insufficiente e non consente di realizzare la vera autonomia regionale.

*D. A questo punto uno potrebbe contrapporre all'Europa delle regioni l'Europa dei Comuni.*

R. Ma questo è un errore. Dietro tutto questo c'è una specie di centralismo, inconsapevole e per questo pericoloso, come quando le regioni vogliono partecipare alle decisioni europee. Se questo fosse concesso, poi anche i Comuni reclamerebbero un potere analogo, perché i Comuni sono molte volte in conflitto tra di loro e nell'ambito di una stessa regione. L'errore è che ogni istanza di autonomia si cerca di risolverla portando questo elemento di autonomia a livello delle decisioni centrali. Cioè si fa un processo di concentrazione agendo su un fronte.

L'azione normale del federalismo è un'altra, secondo me. Il quartiere deve essere autonomo perché, se si vuole avere la solidarietà fra gli uomini, bisogna rivitalizzare il quartiere. È una predica inutile quella di sollecitare lo spirito di solidarietà umana e non rendere vitale il quartiere. Il vero incontro uomo-uomo si fa nella dimensione del quartiere ed addirittura del vicinato, per cui si pone perfino il problema della struttura delle città e del modulo edilizio. In una casa di due piani con sei appartamenti si manifesta tra le persone che vi abitano la solidarietà. In un edificio di dieci piani è più difficile. L'autonomia deve partire dal quartiere perché questa è la dimensione della solidarietà umana nel suo senso diretto.

Il Comune deve avere un assetto diverso: il Comune deve essere federale. Il che significa che deve avere una Camera che rappresenta tutta la città e poi una Camera dei quartieri, in modo che quando si fa un piano regolatore possano avere valenza anche i bisogni dei quartieri. Questa dialettica della città è da estendere a livello delle regioni: si deve avere un governo regionale e uno territoriale.

D. *Ma questo dualismo dal livello locale fino al livello mondiale non è una struttura troppo complessa per funzionare nella prassi?*

R. A livello di grandi dimensioni funziona, ma ricordiamoci anche l'esempio della Svizzera. In Svizzera questo modello funziona a livello dei cantoni, e fra i cantoni ve ne sono alcuni che sono come dei quartieri. Le esperienze che abbiamo mostrano che gli elementi che in una tradizione politica accentrata e unitaria devono essere regolati dal potere politico, e quindi poi amministrati dalle burocrazie che hanno sempre un carattere centralistico, a livello del quartiere si svolgono come attività spontanee che non devono essere organizzate.

È come se la vita umana si manifestasse attraverso le istituzioni di cui ha bisogno per non essere mutilata o fermata. Basta pensare al parallelo con il mercato. Il mercato, che è enormemente complesso, funzionava nell'Ottocento e funziona adesso perché è un'attività che si auto-organizza, a patto che lo Stato stabilisca un quadro legislativo, un quadro giuridico adatto. È un concetto che si manifesta anche nella città. La città, quando non c'erano le nazioni, era uno Stato organizzato per la guerra, con le mura e con un esercito. Ma, quando il processo di unificazione nazionale è avvenuto e il compito di organizzare la difesa è passato ai centri nazionali, la città è diventata un fenomeno relativamente spontaneo. Molte attività che normalmente devono essere svolte dalla polizia sono svolte dalla ricchezza del tessuto urbano, ad esempio dalla presenza di molti negozi sulle strade. Organizzare la polizia urbana in una città organica di questo tipo significa limitarsi a pochissimi compiti. Nella maggior parte dei casi il controllo è spontaneo nella vita quotidiana. Il negoziante che ha un negozio su una via centrale vede un bambino che sta per essere aggredito o una donna che sta per essere derubata e spontaneamente interviene.

D. *Però abbiamo assistito negli ultimi decenni a fenomeni massicci di urbanizzazione e nel contempo ad una caduta di solidarietà.*

R. Esatto. Ma queste urbanizzazioni, se si va a vedere, sono state realizzate costruendo grandi palazzi, senza marciapiedi che



costituiscano il luogo di incontro spontaneo, senza la catena delle case attaccate le une alle altre. Quindi sono stati creati quartieri squallidi e vuoti. Tant'è vero che in generale degradano presto perché non ci sono servizi, c'è la droga, e così via.

Queste non sono più città. Ne hanno mantenuto il nome ma non la sostanza. La sostanza della città è il tipo di città che sulla base delle città greche e anche delle città precedenti è stato raggiunto durante l'epoca medievale e rinascimentale. Quella è una città che ha case di tre-quattro piani attaccate l'una all'altra, che ha i marciapiedi, che organizza reti di negozi aperti sui marciapiedi, per cui c'è uno scambio di rapporti umani enorme.

Quindi anche la città si può considerare come un'entità che si auto-organizza a patto che certi standard vengano rispettati. Se si mantiene la struttura della città come relazione fra le persone allora si hanno certe tipologie edilizie, si ha una certa forma della città, le strade maggiori hanno flussi di cittadini in tutte le ore della giornata, vi sono poli funzionali, ecc. Se invece prendiamo in considerazione quello che c'è adesso non è da definirsi città. Basta andarci: sono spettrali. A Pavia sono sorti moltissimi di questi pseudo-quartieri: sono spettrali. Non c'è una persona in strada. Ora, dove non ci sono persone sulle strade tutti sono insicuri. Allora succede come in America, che ci sono i quartieri chiusi. Mi pare che anche a Milano sia ormai successa una cosa analoga. Ci sono alcuni di questi nuovi quartieri che sono chiusi ed hanno una o più guardie. Quindi aumenta il bisogno di controllo dei quartieri.

Il meccanismo federale a livello mondiale che parte dal quartiere ha questa caratteristica, invece, su cui forse non si è riflettuto: presenta il massimo tasso di azione spontanea e insieme di autonomia.

D'altra parte l'errore dell'altra soluzione è evidente: se si dice che per essere autonomi bisogna controllare un pezzo di governo centrale, allora il quartiere vuole avere voce in capitolo nel governo centrale, il Comune e la regione pure, ed ecco che si crea di nuovo lo Stato compatto, perché tutte le competenze devono essere al centro. Invece di voler andare a Bruxelles le regioni dovrebbero rivendicare l'autonomia costituzionale. Quello è il loro vero ruolo: inserirsi in un'Europa federale. Si tratta di vedere se ci sono i livelli per i quali ci sono delle vere competenze che vanno esercitate: dove c'è un livello che presenta proprie competenze

specifiche, là va attribuita un'autonomia anche costituzionale e l'appartenere a una federazione ne è il presupposto.

*D. Passiamo ad un altro tasto delicato: la gestione del potere. Oggi si discute tanto di superamento del sistema dei partiti, però in definitiva se noi aboliamo i partiti chi è che gestisce il potere?*

R. Io credo che i partiti siano necessari, perché gli uomini sono diversi. C'è chi ha vocazione per la politica, c'è chi ha vocazione per la medicina, e via dicendo. La politica deve essere come ogni altra attività umana: studiata e fatta. Senza i partiti noi commettiamo l'errore ingenuo di pensare che chi ne parla soltanto per caso, la gente comune, che si appassiona invece per il proprio mestiere, debba essere competente come quelli che sono politici perché affrontano questioni politiche.

Il vero difetto è semmai che i partiti pretendono di assolvere sullo stesso piano e nello stesso modo sia il ruolo di governo che di rinnovamento del mondo e dell'assetto del potere. Il compito di pensare il mondo e di elaborare la visione del futuro onde orientare l'azione – perché anche l'azione a breve deve essere fatta in modo che sia congruente con le possibili azioni che seguiranno –, cioè la funzione che una volta è stata del liberalismo, della democrazia e del socialismo, è stato strettamente associato, in alcuni Stati soprattutto, al momento di governo. Ma il momento di governo, invece di essere un momento del pensiero e dello sviluppo della ragione, è un momento di controllo dei sottoprocessi per cui si sottopongono le attività umane a controlli burocratici e via dicendo.

È questo tipo di partito che svolge sia la funzione di governo che la funzione di pensiero che è oggi in crisi profonda. Se si va a forme diverse, si deve tendere a distinguere bene le funzioni di governo dalle funzioni di politica come costante aggiornamento e riforma delle strutture del potere. Allora le cose sono molto diverse.

Credo inoltre che non si possa discutere dei partiti senza discutere dei sistemi elettorali e dei sistemi di governo. Non bisogna separare il momento della formazione del pensiero dal momento della formazione delle decisioni. Bisogna tentare di unificare.

Proprio perché nessun uomo può essere profondamente competente di politica se è invece profondamente competente, po-

niamo, di malattie polmonari, è indispensabile che quando si va alle elezioni vi sia una presa di coscienza dei problemi della città in maniera che chi è esperto di politica parli a chi non è esperto di politica e presenti le alternative.

Quando un pensiero è fatto gli uomini sono in grado di scegliere e di distinguere il pensiero giusto dal pensiero sbagliato. Ovviamente commettono anche degli errori, ma in linea di massima indovinano. Se invece si pretende che tutti siano bravissimi politici è come pretendere che uno sia un bravissimo politico, un bravissimo pittore, e così via. Non è possibile. C'è questa risorsa da utilizzare, che l'uomo sa scegliere le cose che non appartengono alla sua cultura e alla sua esperienza anche quando sono state pensate da chi le prepara.

Io penso a qualcosa di questo genere nel senso che le elezioni dovrebbero essere riformate e dovrebbe essere coordinate. Quando, ad esempio, un quartiere si autoelege, le sue pretese o le sue ricchezze devono essere sottoposte al vaglio della città, perché possono essere anche incompatibili con la città. Lo stesso cittadino che ha votato per il quartiere, quando invece vota per la città si rende conto che c'è questa incompatibilità e quindi è in grado in sede cittadina di rimediare ad eventuali errori fatti in sede di quartiere.

*D. Forse anche per evitare che un sindaco sia contemporaneamente europarlamentare, onorevole, cioè anche per evitare che candidato sempre gli stessi.*

R. Certo, è garantito che queste persone sono degli incompetenti, sia sotto il profilo del governo della loro piccola entità che sotto il profilo generale, perché non si dedicano a niente e non hanno un carattere specifico. È potere brutto.

Certo, questo è un problema più difficile: quello di organizzare il potere politico su vasti spazi. Però credo che nel concetto smithiano della «mano invisibile» sia contenuta una grande lezione: cioè quando funziona il quadro legislativo si può lasciare la gente libera di commerciare e si ottiene il miglior risultato possibile.

Questo concetto può essere esteso al concetto della città che realizza una quantità enorme di scambi senza che nessuno se ne debba occupare ex professo. Questi sono due esempi, uno dei quali è legato alla sola attività produttiva, l'altro invece è legato

addirittura alla sfera culturale. La vita delle città è una delle grandi strutture educative del genere umano.

Questi sono due esempi così diversi ma con la stessa caratteristica del grande tasso di spontaneità. Dopotutto gli uomini sono per metà organismo biologico e per metà ragione e devono molte delle loro trasformazioni allo sviluppo della ragione, perché sviluppando la ragione si ottengono le istituzioni e attraverso le istituzioni uno che non è un giurista riesce a comportarsi in modo legalmente compatibile con le esigenze degli altri.

*D. Allora si potrebbe supporre che se si sviluppa con il federalismo questo spontaneismo, questi meccanismi cui tutti aderiscono e che regolano la vita della città, si realizza anche una parziale scomparsa delle istituzioni.*

R. Io direi un alleggerimento. L'istituzione è ridotta al minimo se si sa identificare il quadro di vita spontaneo. Il tasso di spontaneità è molto relativo al tasso di organizzazione. Però quando si fa questa osservazione bisogna dire che le istituzioni sono indispensabili, perché senza le istituzioni il mercato liberale non può esistere. Io credo che le istituzioni vadano pensate come una seconda natura. Noi come natura prima abbiamo l'istinto, e quindi l'uomo cacciatore, pescatore, raccoglitore di cibo, anche agricoltore. Ma appena arriva l'agricoltura occorrono le istituzioni.

Queste istituzioni, però, non bisogna continuare a reinventarle: sono un quadro legale-amministrativo dentro il quale gli uomini possono spontaneamente coltivare i loro campi. Hanno bisogno che ci siano certe difese: una forma embrionale di città. Con altri elementi: ci vogliono, per esempio, i soldi.

È ormai però diventata una seconda natura. Il contadino che coltiva il suo campo non sa che la città è nata come luogo nel quale questo è possibile. Ma si comporta come se lo sapesse ed è diventata una seconda natura. C'è una spontaneità, ma costruita nella cultura. Le istituzioni vanno pensate in questo modo.

Intervista rilasciata a Maurizio Andreolli in occasione del XVI Congresso del Mfe (Pescara, 30 aprile-2 maggio 1993). In «Il Dibattito federalista», IX (ottobre-dicembre 1993), n. 4. Trascrizione non rivista dall'autore.