

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

I. Il senso della storia

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Federalismo europeo e autonomie locali

L'esigenza dell'autonomia, a livello regionale e locale, fino al livello minimo del quartiere, si è diffusa in questo dopoguerra in tutta l'Europa occidentale, e in particolare negli Stati di tradizione giacobina. Nella maggior parte dei casi a questa richiesta si è risposto in modo insufficiente e contraddittorio. Molte speranze sono andate deluse e molte energie si sono spente. Ma la spinta all'autonomia è radicata nelle cose, e risorge dovunque dopo le sconfitte. Ciò non significa peraltro che il processo sia ineluttabilmente destinato ad avere uno sbocco positivo. Tutto dipenderà infatti da come evolverà in Europa il quadro istituzionale generale.

La causa sia della spinta all'autonomia regionale e locale che delle difficoltà che essa incontra per realizzarsi, risiede nelle particolari caratteristiche che ha assunto, negli ultimi trent'anni in Europa, il processo di industrializzazione.

La prima di queste caratteristiche è costituita dal crescente rilievo che tendono ad assumere i problemi e gli squilibri di natura territoriale. In questo, la fase attuale del processo di industrializzazione si distingue nettamente dalla fase precedente, che possiamo far corrispondere con l'ultima parte del XIX secolo e con la prima parte del XX, e nella quale la problematica sociale presentava caratteristiche radicalmente diverse. Essa ruotava essenzialmente attorno alla lotta per l'emancipazione della classe lavoratrice, che faceva emergere problemi rispetto ai quali il territorio era sostanzialmente indifferente. Che si trattasse del suffragio universale, o del diritto di organizzarsi in sindacato, o del diritto di sciopero, o infine di particolari misure intese al miglioramento delle condizioni materiali e morali della classe lavoratrice, il problema si poneva sempre negli stessi termini in tutti i punti del ter-

ritorio, si decideva in grandi scontri a livello nazionale e richiedeva, per la sua soluzione, strumenti legislativi e amministrativi uniformi. Per questo lo Stato unitario accentrato ha costituito la cornice istituzionale più congeniale alla fase della storia europea caratterizzata dalla lotta di classe.

Oggi, come dicevamo, il carattere di fondo della problematica sociale sta mutando, e viene in primo piano la dimensione territoriale. Congestione e sottosviluppo, inquinamento e abbandono della terra, immigrazione e spopolamento, crescita a macchia d'olio delle città, degradazione dei centri storici, diffusione della delinquenza prodotta dallo sradicamento e dall'inadeguatezza delle strutture urbane sono i problemi più drammatici nei quali si manifestano gli squilibri caratteristici della nostra epoca in Europa occidentale. Evidentemente tutto ciò significa non già che siano state superate tutte le tensioni derivanti dall'ineguale distribuzione della ricchezza, ma che anche queste tensioni, che continuano ad esistere e sono più esplosive che mai, hanno oggi una prevalente dimensione territoriale. Ciò vale anche a livello mondiale, dove la sfida storica decisiva è quella del superamento del fossato che divide il «Nord» dal «Sud». E ciò vale anche a livello europeo e italiano. Non per nulla, oggi in Italia, il problema del Mezzogiorno è in testa alla lista delle rivendicazioni delle confederazioni sindacali.

Orbene, la caratteristica specifica dei problemi di natura territoriale è quella di presentarsi in termini diversi nelle diverse parti del territorio. E ciò per l'evidente motivo che ogni regione, ogni località ha una sua individualità definita e si distingue da tutte le altre per la sua situazione geografica, per la sua conformazione oro-idrografica, per la sua struttura produttiva, per la sua configurazione insediativa, per la sua collocazione nella rete delle vie di comunicazione, per le sue tradizioni storiche e culturali.

Ciò significa che i problemi più gravi posti dalla fase attuale del processo di industrializzazione non possono essere razionalmente affrontati né efficacemente risolti con gli strumenti istituzionali, legislativi e amministrativi dello Stato unitario, caratterizzati dall'accentramento e dall'uniformità. Di qui l'esigenza di creare livelli di autogoverno che abbiano la stessa dimensione dei problemi (regione, comprensorio, quartiere) e che siano dotati dell'autonomia sia politica che finanziaria necessaria per dare loro risposte adeguate.

Questa è l'onda portante dell'attuale domanda di decentramento, che pertanto non va vista come l'espressione più o meno arbitraria di un'opzione ideologica, ma come l'obiettivo presa di coscienza di una trasformazione che si sta operando nella realtà produttiva, sociale e ambientale.

La seconda caratteristica della fase attuale del processo di industrializzazione è costituita dalla progressiva estensione della funzione pubblica nel contesto globale dei rapporti sociali. Lo sviluppo dell'attività produttiva ha messo in evidenza in termini sempre più drammatici l'importanza delle cosiddette «disconomie esterne». Ai vantaggi procurati al consumatore dalla disponibilità di una maggior quantità e varietà di beni si contrappongono i danni crescenti che colpiscono il cittadino, di oggi e di domani, sia in termini economici, attraverso la distruzione delle risorse, sia in termini di salute fisica e mentale, attraverso l'inquinamento, la degradazione delle città, la distruzione della natura, ecc.

Tutto ciò è alla base della consapevolezza – ormai divenuta comune in Europa – dell'impossibilità di affidare la regolazione dell'attività produttiva soltanto al libero gioco delle forze del mercato. Anche in questo caso si tratta di una consapevolezza che non presuppone alcuna opzione ideologica. Essa non fa che registrare il fatto obiettivo che la grande espansione delle potenzialità individuali, del campo delle scelte aperte ad ogni uomo dal progresso tecnico ed economico, ha come sua inevitabile contropartita la moltiplicazione dei potenziali punti di frizione tra la libertà di ognuno e la libertà di tutti. Oggi quindi uno dei compiti che Adam Smith attribuiva allo Stato – quello di proteggere ogni membro della società dall'ingiustizia e dall'oppressione da parte di ogni altro suo membro – non può più essere assolto con i soli strumenti tradizionali del diritto civile e penale, ma richiede un intervento continuo di orientamento e di controllo dell'attività produttiva, dell'allocazione delle risorse e dello sviluppo urbano.

Ciò significa che, al grado di evoluzione al quale il processo di industrializzazione è giunto oggi in Europa occidentale, il compito fondamentale del potere politico è divenuto quello della *programmazione*. È evidente, d'altra parte, data la spinta al decentramento che lo stesso processo produce, che non si può trattare di una programmazione interamente elaborata e messa in atto dal

potere centrale. Il solo approccio che possa consentire di venire a capo dei problemi posti dal modo di produzione moderno è quello della *programmazione articolata*, nella quale il potere centrale definisce le grandi scelte che devono determinare il quadro generale dello sviluppo e i livelli inferiori di governo definiscono le articolazioni regionali e locali del programma in funzione della natura specifica dei problemi da risolvere.

Tutto ciò consente di comprendere che il termine stesso di autonomia locale acquista oggi un significato profondamente diverso da quello che esso aveva nell'Ottocento. Allora, dove le autonomie locali esistevano (negli Stati Uniti e, in una misura minore, in Gran Bretagna), esse significavano piena indipendenza dal potere centrale dei livelli inferiori di governo, nell'ambito delle competenze loro riservate. Oggi l'esigenza della programmazione articolata – nell'ambito della quale perde ogni senso anche la distinzione per materia delle competenze – sostituisce all'indipendenza l'interdipendenza. Il rapporto tra livello centrale e livelli periferici deve essere cioè, per consentire alle autonomie locali di avere una funzione come centri di autogoverno e di partecipazione nella realtà economica e sociale dell'Europa della seconda metà del XX secolo, un rapporto organico, nel quale la coordinazione razionale tra i vari livelli di governo prevalga sulla conflittualità.

Nell'Europa di oggi quindi le autonomie locali possono essere vitali e funzionanti, rispondere alle esigenze dei cittadini e quindi divenire i canali capaci di esprimere quelle istanze di partecipazione democratica che sono oggi così fortemente sentite ma così debolmente soddisfatte, soltanto in presenza di un potere centrale che definisca e attui in modo efficace e incisivo le linee generali della programmazione, della quale i livelli inferiori di governo dovranno realizzare le articolazioni regionali e locali.

Se questo presupposto manca, non possono essere assicurate le condizioni generali di equilibrio senza le quali i livelli inferiori di governo sono privati di qualsiasi ambito effettivo di autonomia. È così che nelle aree metropolitane congestionate è impossibile controllare lo sviluppo delle città, dotarle di servizi che consentano di mantenere sano il tessuto sociale, ridurre il grado di inquinamento, ecc. se l'equilibrio demografico, economico e ambientale viene incessantemente sovvertito da movimenti migratori incontrollati e da un disordinato afflusso di risorse e di attività

produttive, determinati da squilibri che si manifestano in un ambito più vasto e che come tali non possono essere controllati nel quadro regionale o locale. Così, inversamente, l'autonomia delle regioni minacciate dal sottosviluppo si svuota di qualsiasi contenuto in assenza di una politica dei livelli superiori che sia in grado di frenare l'emorragia delle risorse e di operare trasferimenti di ricchezza dalle regioni più prospere.

Sono proprio queste condizioni di equilibrio generale che sono venute a mancare in Europa in questo dopoguerra. Veniamo qui alla terza caratteristica dell'attuale fase del processo di industrializzazione. Essa consiste nell'aver creato, in Europa, sfere di interdipendenza economica di dimensioni continentali, necessarie per consentire un'espansione delle forze produttive adeguata al grado di sviluppo civile, sociale e tecnologico raggiunto dai paesi dell'Europa occidentale. Si tratta di un punto che non richiede ulteriori spiegazioni. La sua più chiara illustrazione è l'esistenza del Mercato comune europeo.

Ma il Mercato comune, se, da un lato, è stato il quadro nel quale gli europei hanno potuto raggiungere un livello globale di benessere economico senza precedenti nella loro storia, dall'altro è stato anche quello nel quale si sono manifestati i giganteschi squilibri economici, demografici, sociali ed ecologici che hanno caratterizzato gli ultimi decenni della storia europea. È così che in Europa si è determinata una crescente tendenza alla polarizzazione tra aree centrali congestionate e aree periferiche sottosviluppate.

Ciò è avvenuto perché, nell'epoca della programmazione, ad un mercato di dimensioni continentali, caratterizzato da una forte mobilità di merci, di uomini e di capitali, non ha fatto riscontro una organizzazione del potere politico delle stesse dimensioni, in grado di disporre degli strumenti essenziali della politica economica – e in primo luogo di quello monetario –, e capace quindi di orientare e controllare lo sviluppo attraverso una programmazione europea; e ciò mentre le stesse dimensioni continentali dell'economia rendono del tutto illusori gli sforzi per realizzare programmazioni nazionali, incapaci per definizione di incidere sugli squilibri nel più ampio ambito spaziale in cui hanno la loro origine.

È evidente quindi che, in un quadro di sviluppo anarchico come quello che ha caratterizzato l'Europa del Mercato comune,

l'idea della programmazione a livello regionale e locale, cioè dell'autonomia, diviene irrealistica, perché le viene a mancare il suo presupposto essenziale. Ciò rende ragione del fatto che l'esigenza di un effettivo autogoverno locale, così diffusa in tutta Europa, sia rimasta fino ad oggi allo stadio di pura aspirazione. La verità è che il problema di un decentramento effettivo e funzionante e della creazione di una reale democrazia di base, dal livello della regione a quello del quartiere, non si può porre correttamente senza porre insieme quello della programmazione europea e quindi del governo europeo.

Unificazione politica dell'Europa e autonomie locali sono quindi due aspetti della stessa esigenza di una trasformazione istituzionale globale. Una trasformazione che avrà una grande occasione per avviarsi nell'elezione diretta del Parlamento europeo, e il suo veicolo principale nel Parlamento eletto. Il suo punto d'arrivo non potrà che essere una struttura federale, la quale però, data la complessità della realtà europea della seconda metà del XX secolo, dovrà innovare profondamente rispetto al modello americano, e lascerà largo spazio all'immaginazione costituzionale. Agli europei è affidato, nel periodo storico che sta per aprirsi, il compito di creare un tipo nuovo di organizzazione federale che costituisca il modello costituzionale dello Stato democratico contemporaneo.

In «Il Federalista», XX (1978), n. 3.