

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

I. Il senso della storia

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Il federalismo nella società post-industriale

Uno dei mali più gravi che affliggono il mondo in cui viviamo è l'accentramento, cioè la tendenza all'accumulazione delle risorse e delle funzioni in aree «privilegiate». Queste assumono un ruolo dominante rispetto al resto del territorio, che viene condannato all'impoverimento e ridotto ad una funzione sussidiaria e subordinata.

Si può affermare che, mentre nel corso del XIX secolo e nei primi due terzi del XX, gli squilibri e le tensioni che costituivano il dramma centrale della dialettica politico-sociale nella parte più avanzata del mondo erano quelli che opponevano, all'interno di ogni Stato, regione, città e villaggio, una classe all'altra, oggi quegli stessi squilibri assumono una dimensione territoriale, in quanto oppongono l'una all'altra diverse parti del territorio. E l'aumento incessante dell'interdipendenza rende le conseguenze di questi squilibri sempre più intollerabili. La diffusione dell'informazione e lo sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa, consentendo a chi vive nelle regioni diseredate del mondo di ricevere le immagini della prosperità e del modo di vita che ad essa si accompagna, livella i bisogni e rende sempre più dolorosa la consapevolezza dei poveri di non poterli soddisfare. Da qui la spinta dei poveri a trasferirsi nelle regioni ricche, mossi dalla speranza, spesso illusoria, di mutare radicalmente il loro modo di vita. È così che gli squilibri territoriali si accentuano, si autoalimentano e assumono, in alcune regioni del mondo, proporzioni catastrofiche e apparentemente irreversibili.

La linea di divisione decisiva nel mondo di oggi è quella tra il Nord prospero e il Sud sottosviluppato. Ma il fenomeno della polarizzazione tra un centro ricco, congestionato, animato da una vita febbrile, e una periferia impoverita e desolata è presente a

tutti i livelli. L'Europa occidentale è caratterizzata da un'enorme concentrazione di risorse e di funzioni nel triangolo compreso tra Parigi, la Ruhr e Londra, mentre le frange meridionale, settentrionale e occidentale vengono sempre più svuotate di ogni vita, sia economica che culturale. A livello nazionale, in paesi come la Francia, il dominio imperialistico della capitale e della sua regione ha ridotto il resto del territorio alla condizione di una colonia interna. Nel quadro regionale, città come Milano, o Napoli, allargandosi a macchia d'olio in tutte le direzioni, attraggono uomini, ricchezze ed attività dai centri minori delle loro regioni, che sono ridotti a dormitori, privati di vita e spogliati della loro identità. E si deve aggiungere che questo processo non si limita al mondo industrializzato. Al contrario, gli esempi più disastrosi di polarizzazione territoriale ci vengono da paesi del Terzo mondo, come il Messico o la Nigeria.

È da notare che questa tendenza produce conseguenze drammatiche sia nelle aree che sono apparentemente favorite dalla polarizzazione che in quelle che ne vengono impoverite. Le prime sono infatti caratterizzate dalla congestione, dallo spreco delle risorse, dall'inquinamento, così come le seconde sono colpite dal sottosviluppo, dall'arretramento culturale, dallo spopolamento e, nel caso della più povera delle periferie, il cosiddetto Quarto mondo, dalla morte per fame. In entrambe, comunque, la vita è disumanizzata, l'ambiente è degradato, gli uomini perdono ogni capacità di adattare il loro mondo ai loro bisogni.

La grande città è il luogo nel quale queste tensioni e contraddizioni appaiono al loro grado più alto di drammaticità. Congestionata nei suoi quartieri centrali, degradata alla periferia, essa costituisce il teatro in cui un'umanità sradicata vive una vita frenetica, della quale non percepisce più il senso e che sente di non essere più in grado di controllare. Le malattie mentali, la diffusione della droga, la delinquenza sono i prodotti di uno sviluppo urbano che ha perso ogni contatto con le esigenze più elementari della vita umana.

Questa è, con la lotta per la realizzazione della pace, la sfida più importante che il mondo di oggi – e l'Europa occidentale in particolare – deve affrontare. Ma perché la risposta a questa sfida abbia una possibilità di successo è necessario in via preliminare che si chiariscano le condizioni culturali di una inversione di tendenza.

Il punto di partenza per questa revisione culturale è la consapevolezza del fatto che il devastante processo di accentramento che sta scuotendo le basi stesse della civiltà urbana nell'Occidente e nel resto del mondo è insieme la causa e il prodotto della cultura del nazionalismo.

La cultura del nazionalismo ha accompagnato la fase del processo di industrializzazione che si è sviluppata per l'intero XIX secolo e per i primi due terzi del XX e che ora sta cedendo il passo, nella parte più industrializzata del mondo, ad una fase nuova, quella che viene comunemente indicata con il nome di rivoluzione scientifica e tecnologica. La cultura del nazionalismo ha come sue coordinate principali l'uniformità e la divisione: uniformità all'interno della sola comunità – la nazione – nei confronti della quale gli uomini si reputano tenuti ad un lealismo incondizionato, e divisione tra le diverse comunità territoriali esclusive alle quali si riferisce il lealismo incondizionato degli uomini che vivono nelle diverse regioni del mondo. Non è una cultura di questo genere che ci può fornire le categorie per pensare un mondo nel quale, in ipotesi, l'uomo avesse ricuperato la capacità di governare razionalmente la vita delle comunità in cui vive e di controllare il suo ambiente fisico e sociale in modo da renderlo compatibile con i suoi bisogni più profondi.

Tutto ciò rimane vero sia che la cultura del nazionalismo appaia nella sua forma tradizionale, sia che essa appaia sotto la maschera insidiosa di una forma particolare di regionalismo che oggi è alimentato dalla decadenza dello Stato nazionale. Bisogna anzi dire che questo tipo di regionalismo segna un ulteriore passo indietro rispetto al nazionalismo tradizionale nella misura in cui, applicando la cultura del nazionalismo ad orizzonti spaziali più angusti, riproduce tutti i suoi mali senza più conservare le tracce della sua grandezza storica.

Quello che in verità si deve cercare di identificare è un approccio culturale radicalmente nuovo, fondato sul pluralismo e sull'apertura, e capace di rendere ragione della molteplicità latente dei nostri lealismi – rimossa dalla coscienza collettiva, ma non per questo soppressa – e del carattere anacronistico della divisione del mondo in nazioni sovrane.

Per dare qualche cenno di quella che potrebbe essere la natura di questo approccio, può essere utile riferirsi all'analisi del

geografo tedesco Walther Christaller relativa ai fattori che influenzano la distribuzione degli insediamenti umani sul territorio in un contesto culturale come quello europeo. Secondo Christaller ogni uomo appartiene naturalmente, rispetto all'acquisizione dei beni e servizi necessari o utili per la propria sopravvivenza e per il proprio benessere, ad una serie di aree di interdipendenza di diversa ampiezza, che vanno dal quartiere, nel quale le donne fanno la spesa, i bambini vanno a scuola e, in generale, vengono soddisfatti i bisogni più quotidiani ed elementari, ad ambiti di dimensione crescente, nel cui quadro vengono forniti servizi via via più complessi e specializzati (mentre una scuola elementare, per esempio, serve normalmente un'area che comprende poche migliaia di persone, un'università provvede ai bisogni di un territorio che ne comprende alcune centinaia di migliaia e un istituto di ricerca post-universitario altamente specializzato a quelli di un territorio che ne può comprendere alcuni milioni).

A questa gerarchia di servizi corrisponde una gerarchia di *luoghi centrali* (cioè di punti del territorio nei quali le «istituzioni» che forniscono i servizi sono materialmente collocate: villaggi, piccole, medie e grandi città). In assenza di fattori di disturbo, la massimizzazione dell'utilità degli utenti tende a determinare una distribuzione dei luoghi centrali in un dato territorio secondo uno schema decentrato, in quanto le «istituzioni» nuove tendono spontaneamente a collocarsi nei punti del territorio meno efficacemente serviti da quelle già esistenti, cioè essenzialmente sulle linee di confine tra le rispettive zone di influenza.

È questo lo schema di distribuzione dei luoghi centrali sul territorio fondato su quello che Christaller chiama il «principio del mercato» o «dell'approvvigionamento», che si distingue dal «principio del traffico» e dal «principio dell'amministrazione», che agiscono allorché l'azione spontanea della domanda e dell'offerta viene alterata dalla presenza di assi di traffico particolarmente carichi – lungo i quali tende ad allinearsi un numero particolarmente elevato di luoghi centrali – o dall'azione centralizzatrice del potere politico.

Prima che la rivoluzione industriale manifestasse appieno i suoi effetti, molte regioni europee presentavano una struttura equilibrata e decentrata, che corrispondeva in modo sorprendente al modello di Christaller fondato sul principio del mercato. Ed alcune l'hanno conservata fino ad oggi (come la Toscana, o la

Germania meridionale). Ma nella maggior parte dei casi il processo di industrializzazione ha sovvertito gli equilibri preesistenti, dando il via al disastroso sviluppo che ha portato il paesaggio urbano, che oggi costituisce l'orizzonte quotidiano in cui tanti europei sono costretti a vivere, ad assumere la sua forma attuale.

Tentiamo ora di individuare sommariamente quelli che sono stati i legami diretti e indiretti tra la rivoluzione industriale e l'assetto urbano e del territorio nell'Europa di oggi.

L'interdipendenza crescente tra i diversi settori dell'industria da una parte, e tra l'industria nel suo complesso e i servizi bancari, assicurativi, amministrativi e professionali dall'altra, ha spinto, nel corso del XIX secolo e nei primi due terzi del XX, queste funzioni a cercare la contiguità spaziale al fine di massimizzare l'efficienza economica. D'altro lato, l'accresciuta mobilità delle persone dovuta alla rivoluzione dei trasporti rendeva possibile ai lavoratori e ai clienti coprire lunghe distanze per raggiungere il luogo di lavoro o per procurarsi i servizi di cui avevano bisogno laddove, precedentemente, capitali e servizi erano costretti a spostarsi in direzione dei loro luoghi di residenza. Fu così che la crescita delle città maggiori e la congestione delle regioni più favorevolmente situate fu fortemente accelerata. Per parte sua lo Stato nazionale, a sua volta un prodotto della rivoluzione industriale, lungi dall'opporci a questa tendenza attraverso una programmazione razionale, le ha dato al contrario una spinta ulteriore, poiché il movimento spontaneo all'accentramento delle funzioni faceva il gioco del potere centrale, nella sua permanente preoccupazione di controllare, dal punto di vista amministrativo e militare, l'intero territorio a partire dalla capitale con il minimo sforzo ed il minimo impiego di risorse. Così, per non citare che l'esempio più evidente, la progettazione della rete ferroviaria e stradale non è mai stata concepita dai governi nazionali nella prospettiva di consentire agli uomini e alle risorse di circolare liberamente in tutte le direzioni nel territorio dello Stato, ma sempre in quella di favorire il più possibile l'accesso degli uomini, delle merci e dei servizi alla capitale e alle poche altre grandi città, portando così al reciproco isolamento delle regioni periferiche.

In questo modo molti dei naturali ambiti di interazione della vita degli uomini, che avevano dato alla società medievale, con tutta la sua povertà e la sua arretratezza, la varietà che le fu propria e che costituivano gli articolati punti di riferimento per la de-

finizione dell'identità dell'uomo del Medioevo – dal quartiere alle altre aree di maggiore estensione (che hanno ricevuto nomi diversi a seconda delle diverse esperienze storiche) –, furono distrutti e la vita di grandi masse di uomini costretta a scorrere in circuiti di un'ampiezza innaturale. Di qui provengono i fenomeni del pendolarismo, della progressiva sostituzione dei negozi di quartiere – la cui importanza per la conservazione di un sano tessuto urbano è essenziale – con supermarket e centri commerciali, isolati dal resto della città, delle gigantesche migrazioni verso i centri di villeggiatura nei weekend, ecc. Scompare così la vita comunitaria, che è la base dell'autogoverno. Si approfondisce la crisi del rapporto tra città e campagna, poiché l'agricoltura viene danneggiata da questa tendenza sia nelle regioni centrali – dove essa è sempre più allontanata dalle città dall'avanzata dell'urbanizzazione – sia in quelle periferiche, dove essa è sempre più impoverita dalla mancanza di capitali dovuta alla perdita di vitalità dei centri urbani della regione. Il legame tra l'uomo e la natura è dunque reciso.

Tuttavia il carattere mostruoso della vita urbana che oggi tocca ormai in sorte a tanta parte dell'umanità è forse un segno del fatto che il processo si sta avvicinando ad una svolta. La *rivoluzione scientifica e tecnologica* permette di immaginare un mondo diverso. E, contemporaneamente, la crisi dello Stato nazionale, che ha ormai assunto una dimensione chiaramente visibile nell'Europa occidentale, offre agli uomini la possibilità di superare l'ostacolo politico più difficile che si frappone ad un rovesciamento di tendenza.

Il nuovo modo di produzione può trasformare radicalmente il carattere della distribuzione delle risorse e delle funzioni sul territorio, consentendo in tal modo agli uomini di recuperare una qualità della vita urbana che oggi sembra ormai perduta. Ricordiamo brevemente alcune delle conseguenze più probabili dell'introduzione delle innovazioni tecnologiche che sono il contenuto della rivoluzione scientifica.

a) La rivoluzione scientifica sposta l'accento dalla produzione di beni alla produzione di servizi, in particolare dei servizi cosiddetti «quaternari», cioè connessi con la cultura e la ricerca scientifica. Così il nuovo modo di produzione valorizza il ruolo dell'intelligenza umana e della responsabilità individuale come fat-

tori di produzione, a scapito, in prospettiva, dei processi produttivi ad alta intensità di capitale, aprendo in tal modo la strada a possibilità del tutto nuove per quanto riguarda il decentramento degli impianti.

b) L'automazione tende a rendere obsoleto l'attuale ruolo dell'operaio. Siamo ormai in presenza di una inversione della tendenza all'accentuazione della divisione del lavoro all'interno della fabbrica e tra i diversi settori produttivi. Un piccolo numero di tecnici altamente specializzati controlla processi che, prima dell'introduzione delle nuove tecnologie, richiedevano il lavoro ripetitivo di migliaia di addetti. La concentrazione di grandi masse di lavoratori nello stesso luogo di lavoro diventa sempre meno necessaria.

c) L'informatica rende inutile una accentuata divisione del lavoro nelle mansioni di tipo impiegatizio, trasferendo alle macchine le operazioni ripetitive e mettendo in evidenza il ruolo del senso di responsabilità e della visione d'insieme. Oltre a questo, l'uso dei terminali rende possibile lo scambio istantaneo delle informazioni, liberando molte funzioni dalla necessità della prossimità fisica. È così che, anche nei settori dei servizi amministrativi, bancari, assicurativi, professionali, ecc., la necessità di concentrare molti uomini e funzioni negli stessi luoghi tende a scomparire.

d) L'aumento del livello medio del benessere e della cultura – che è insieme la causa e la conseguenza dell'introduzione delle nuove tecniche – rende possibile fornire molti servizi in condizioni di efficienza (misurabile o non in termini economici) in ambiti spaziali sempre più ristretti (alcuni decenni fa, per esempio, per far vivere un'università era necessaria un'area che comprendesse alcuni milioni di abitanti, mentre oggi è largamente sufficiente un'area che ne comprenda un paio di centinaia di migliaia; e la stessa cosa vale per la maggior parte degli altri servizi).

Si può così ritenere che si stanno di nuovo manifestando, quantomeno in Europa occidentale, le condizioni di possibilità di una distribuzione decentrata degli insediamenti urbani sul territorio, in conformità al modello di Christaller. Il nuovo modo di produzione rende anzi addirittura concepibile superare il modello di Christaller, sopprimendo qualsiasi gerarchia dei luoghi centrali. È così che possiamo intravedere una situazione nella quale ogni cittadino potrà avere accesso a servizi della stessa qualità e quan-

tità, quale che sia il suo luogo di residenza, e nella quale sarà cancellata ogni differenza tra centro e periferia, città e campagna.

Tutto ciò non comporterebbe evidentemente l'eliminazione di ogni gerarchia tra le diverse categorie di servizi, in funzione del loro grado di specializzazione, e quindi dell'ampiezza della loro area di influenza. Ma, in questa prospettiva, si può concepire una situazione nella quale: a) con il passar del tempo, gli stessi servizi siano forniti da un numero crescente di «istituzioni» più piccole, che potrebbero in questo modo venire distribuite sul territorio e portate più vicino agli utenti; b) alcune «istituzioni» complesse, come le università, siano divise nei settori che le compongono (facoltà, dipartimenti) e questi distribuiti tra molti luoghi centrali del territorio; c) le «istituzioni» indivisibili dello stesso ordine di specializzazione non siano concentrate tutte nel capoluogo dell'area interessata, ma vengano disperse su tutto il territorio (in questo modo si potrebbe perfettamente concepire che gli stessi ministeri che costituiscono l'amministrazione centrale di uno Stato siano collocati in diverse città e collegati attraverso terminali, eliminando così una delle maggiori cause di congestione nelle capitali).

Grazie alla rivoluzione scientifica e tecnologica l'idea della città-regione comincia così ad assumere una fisionomia concreta. La compattezza diventa un requisito sempre meno importante per gli insediamenti umani, con la sola evidente eccezione del quartiere, che costituisce il quadro quotidiano dei rapporti diretti tra gli uomini e nel quale è naturale che gli uomini vivano in vicinanza l'uno dell'altro, passeggino e si incontrino nelle strade e nelle piazze. Al di fuori di questo nucleo, tutti gli abitanti della regione dovrebbero essere in grado, grazie ad un sistema razionale di trasporti e di comunicazioni, di fruire con la stessa facilità dei servizi di ordine superiore offerti in quartieri diversi dal proprio con una minima perdita di tempo.

Solo così i vantaggi della vita urbana moderna – cioè della civiltà tout court – potrebbero essere resi accessibili a tutti senza per questo dover pagare il costo dell'espansione tentacolare delle grandi città – che è la causa principale della degenerazione attuale della qualità della vita – colmando così il tradizionale distacco culturale che esiste tra gli abitanti delle metropoli e i provinciali, tra la città e la campagna.

L'imperialismo delle capitali (statali, regionali e provinciali) verrebbe così a cessare, come finirebbe quello dei centri cittadini

sulle periferie. E con ciò stesso la gente ricupererebbe il sentimento concreto di appartenere ad un'intera serie di ambiti spaziali di interazione di dimensione crescente: dal quartiere al distretto, alla regione, alla macro-regione, allo Stato, al continente e, infine, al mondo. È opportuno mettere in rilievo ancora una volta che la regione del mondo nella quale, prima che in ogni altra, queste nuove possibilità possono essere sfruttate è l'Europa occidentale. Soltanto nell'Europa occidentale infatti troviamo le condizioni essenziali di possibilità di un'evoluzione nel senso che si è indicato, e precisamente: a) uno stadio di sviluppo tecnologico sufficientemente avanzato, b) una rete urbana ricevuta in eredità dal passato che, sebbene parzialmente deformata, come si è visto, dalla rivoluzione industriale e dall'azione dello Stato nazionale, può tuttavia ancora fungere da base di partenza per un'efficace opera di decentramento e c) la possibilità concreta di superare consapevolmente, attraverso l'unificazione politica del continente, la struttura dello Stato nazionale, cioè il quadro istituzionale grazie al quale l'accentramento tende a perpetuarsi.

Ma bisogna anche mettere in rilievo che, se è vero che la nuova cultura del decentramento è destinata a manifestarsi per prima nell'Europa occidentale, è anche vero che essa, come tutte le grandi rivoluzioni emancipatrici, andrà al di là dei confini dell'Europa occidentale e diventerà un esempio per il resto del mondo.

Il ripristino e l'arricchimento della molteplicità originaria degli ambiti spaziali di interazione della condotta umana resi pensabili dalla prospettiva della rivoluzione scientifica e tecnologica avrebbero di per sé stessi il significato di restituire agli uomini la consapevolezza della loro complessa identità culturale. Alla molteplicità degli ambiti spaziali di interazione corrisponde infatti una molteplicità di comunità di varie dimensioni, reciprocamente intersecantisi e costituenti i potenziali termini di riferimento di un'intera scala differenziata di lealismi.

Si tratta, come già si è accennato, di quei lealismi parzialmente obliterati dall'ideologia monolitica del nazionalismo, che ha diretto surrettiziamente verso una sola comunità dominante (ed artificiale) i sentimenti di appartenenza distolti dai loro oggetti originari dall'azione centralizzatrice della rivoluzione industriale e del potere statale.

Oggi essi possono essere recuperati, restituendo così agli uomini le loro molte patrie perdute.

Bisogna sottolineare con energia che il problema sul tappeto non è quello di sostituire un lealismo esclusivo con un altro. Si tratta al contrario di riconoscere che le molteplici naturali appartenenze degli uomini hanno la stessa dignità e che nessuna di esse ha titolo ad essere più importante delle altre.

Nella crisi attuale dello Stato nazionale alcuni movimenti politici e singoli studiosi credono di aver scoperto, sotto lo schermo della comunità nazionale «artificiale», delle comunità «naturali», per lo più di dimensioni minori, poggianti su di una base etnica reale, con un comune linguaggio naturale, tradizioni comuni e talvolta (in alcune delle teorie meno prudenti, che si collocano alle soglie del razzismo) persino unite da un legame di sangue, identificato dalla prevalenza statistica dell'uno o dell'altro gruppo sanguigno. La verità è che nessuno di questi criteri può essere usato per definire raggruppamenti umani chiaramente delimitati.

In tutto il mondo, e con particolare evidenza in Europa, le variazioni dei linguaggi naturali costituiscono per lo più un continuum, che rende altamente problematico il compito di tracciare i confini di regioni linguistiche definite. Fatta eccezione per un numero limitato di zone geografiche, dovunque noi tracciamo la linea di divisione tra due ipotetiche regioni linguistiche, scopriamo che gli idiomi parlati alle estremità opposte di ognuna di esse presentano differenze di gran lunga maggiori di quelle che presentano gli idiomi parlati in luoghi vicini dai due lati opposti della linea di confine; e conclusioni analoghe possono essere tratte osservando le variazioni territoriali dei costumi, dei parametri antropometrici, ecc. Esistono ovviamente casi (peraltro rari) nei quali si devono riscontrare delle frontiere linguistiche (specialmente là dove grandi ostacoli naturali o sociali hanno ostacolato le comunicazioni per molti secoli) anche se questi «salti» non sono mai così netti come normalmente si crede, in quanto non mancano mai forme intermedie. Si deve notare comunque: a) che la presenza di questo fenomeno non ha nulla a che vedere con la pretesa di dividere la totalità della popolazione europea in una serie di *etnie* aventi press'a poco la stessa dimensione, ma pone piuttosto il problema del tutto diverso dell'esistenza di un numero limitato di minoranze là dove le frontiere linguistiche non coincidono con le frontiere politiche; b) e che nessuna di queste

minoranze è comunque monolitica, poiché ciascuna di esse comprende al suo interno sotto-minoranze ed aree mistilingui, il che impone di non dimenticare che il problema delle minoranze è un problema a più dimensioni.

Sembra pertanto lecito affermare che se, da un lato, la rivoluzione scientifica e tecnologica sta creando le condizioni di pensabilità, almeno in Europa, di un piano di ristrutturazione globale del territorio ispirato al modello di Christaller, dall'altro non si vedono argomenti validi di natura etnico-linguistica che possano indebolire la credibilità di questa prospettiva.

Ma a questo punto deve intervenire l'azione umana. Non dobbiamo dimenticare che la rivoluzione scientifica crea soltanto le condizioni di possibilità di un rovesciamento della tendenza all'accentramento. Come ogni strumento tecnico, le nuove, enormi possibilità che essa mette a disposizione degli uomini possono essere usate da questi per il bene o per il male. Le nuove tecnologie (l'informatica, l'atomo e le nuove fonti di energia, l'ingegneria genetica, ecc.), se utilizzate come strumenti di potere anziché come strumenti di emancipazione, potrebbero accelerare il trend verso l'accentramento anziché rovesciarlo, potenziandone gli effetti distruttivi fino a livelli senza precedenti.

La rivoluzione scientifica pone quindi l'umanità – specialmente in Europa occidentale – di fronte ad una sfida decisiva: quella di adattare gli strumenti dell'azione politica e i canali per la formazione e l'espressione della volontà politica alle nuove possibilità offerte dallo sviluppo della tecnologia per poterne fare gli strumenti di una trasformazione rivoluzionaria della qualità della vita.

Ciò che è in gioco è la programmazione. Il termine richiede però una serie di qualificazioni. Deve trattarsi prima di tutto di una programmazione *globale*. Nel nostro contesto programmazione significa capacità degli uomini di prendere in mano il loro destino. Essa perciò non può essere limitata a singoli settori della vita sociale, lasciando gli altri in preda all'anarchia o comunque affidati a decisioni che non siano prese in accordo con il programma globale. L'evoluzione attuale del modo di produrre ha approfondito a tal punto l'interdipendenza dell'azione umana da rendere impossibile l'individuazione di campi della vita sociale e

di tipi di decisioni politiche che godano di un grado reale di autonomia. Né, d'altro canto, il riferimento al territorio identifica un tipo particolare di programmazione in contrapposizione ad altri, poiché il territorio non rappresenta che la dimensione spaziale, la cui rilevanza sta diventando sempre maggiore, di qualunque problema politico, che esso riguardi la politica industriale, l'istruzione pubblica, la difesa, l'agricoltura, la sicurezza sociale o la finanza pubblica.

La programmazione deve essere in secondo luogo *democratica*. Poiché il suo fine generale non è un'astratta efficienza economica, misurabile con parametri quantitativi, ma il miglioramento della qualità della vita, la responsabilità di determinare i suoi obiettivi concreti non può essere lasciata a tecnici e burocrati, ma deve essere affidata, nella misura del possibile, agli stessi cittadini, cioè a coloro che sono soli legittimati a giudicare della correttezza delle decisioni che devono rispondere ai loro bisogni.

Infine essa deve essere *articolata*. Se infatti è vero che lo strumento essenziale per il miglioramento della qualità della vita è il decentramento delle risorse e delle funzioni, appare di immediata evidenza l'assurdità della pretesa di realizzare questo decentramento attraverso un processo decisionale accentrato. Ciò significa che la volontà collettiva dei cittadini si deve formare ed esprimere negli stessi ambiti spaziali nei quali prendono forma i problemi che si tratta di risolvere: quindi in primo luogo nell'ambito del quartiere, quello nel quale deve essere organizzata la convivenza quotidiana degli uomini e nel quale l'espressione «qualità della vita» riceve il suo senso più pregnante.

Perché la volontà democratica possa esprimersi correttamente e non degenerare nella costrizione burocratica o nella distruttiva concorrenza tra gruppi di pressione, bisogna che le decisioni siano affidate direttamente a coloro che di quelle decisioni dovranno direttamente sperimentare gli effetti. Ciò significa che la maggior parte delle decisioni attraverso le quali si deve realizzare il programma dovranno sempre essere prese ed eseguite al livello territoriale più basso, in modo da essere il più aderenti possibile alle speranze e alle preoccupazioni di coloro ai quali esse sono dirette.

Ma vi è una considerazione a questo proposito che è essenziale non dimenticare. L'autogoverno in ambiti territoriali ristretti può divenire una realtà, cioè godere di un grado effettivo di auto-

nomia, se, e soltanto se, l'ambiente esterno si trova in un relativo stato di equilibrio, cioè se i problemi di dimensione più vasta vengono affrontati con efficacia da centri democratici di autogoverno aventi una competenza territoriale di uguale estensione. E si deve notare che, a causa della diminuzione delle distanze nel mondo di oggi e della crescente interdipendenza delle sue parti, molti di questi problemi stanno già assumendo, e assumeranno con sempre maggior evidenza nel futuro, una dimensione mondiale. Basti ricordare il problema di un'equa ripartizione delle risorse energetiche – oggi controllate da un numero ristretto di governi in regime di oligopolio – come condizione di una efficace programmazione nazionale, e quindi regionale, ecc.

La programmazione articolata deve quindi fondarsi su livelli di autogoverno *indipendenti* – a partire dal quartiere – che siano però insieme *coordinati* ai livelli superiori, fino a giungere al livello mondiale.

Si tratta ora di prendere in esame i presupposti istituzionali della programmazione, così come l'abbiamo definita. Bisogna come prima cosa ricordare che l'*indipendenza* e la *coordinazione* di diversi livelli di governo costituiscono, secondo Wheare, le caratteristiche essenziali del federalismo. La soluzione del problema va quindi cercata nel quadro della problematica istituzionale del federalismo. Ciò non significa però che il modello istituzionale federalistico debba essere ripreso acriticamente dalla esperienza delle federazioni attualmente esistenti. Questa esperienza, al contrario, deve essere profondamente riconsiderata. Tentiamo qui di seguito di indicare i più importanti caratteri di novità che il «federalismo post-industriale» dovrebbe presentare.

1) Uno Stato federale post-industriale dovrebbe articolarsi in più livelli di governo anziché nei classici due soli livelli presenti nella tradizione americana (*the nation and the states*). È impossibile in questa sede tentare di definire i criteri in base ai quali si dovrebbe determinare il numero ottimale dei livelli di governo e tracciare i confini dei rispettivi territori. Non solo: sarebbe addirittura impossibile individuare criteri valevoli per qualsiasi regione del mondo. Qualunque tentativo di questo genere richiederebbe accurate ricerche sul terreno. Ma ciò che si può ritenere acquisito è che i livelli devono essere più di due, a cominciare dal quartiere per giungere, attraverso un certo numero di livelli inter-

medi (tra i quali si può citare, a puro titolo di esempio, il comprensorio, la regione, la macro-regione, lo Stato, il continente), al livello mondiale.

2) Il criterio tradizionale, in base al quale, nelle federazioni attualmente esistenti, le competenze sono divise tra i vari livelli di governo *per materia*, è incompatibile con le esigenze della programmazione globale, che richiede che ogni livello di governo sia competente in tutte le materie nei limiti del proprio territorio. Nel federalismo post-industriale quindi la divisione delle competenze deve avvenire esclusivamente *per territorio*, cioè in considerazione della dimensione territoriale dei problemi da affrontare (il che non compromette minimamente la validità del principio di sussidiarietà).

3) Il territorio sul quale un governo di un dato livello esercita la sua giurisdizione non deve necessariamente essere interamente contenuto nel territorio sul quale esercita la sua giurisdizione un governo di livello immediatamente superiore, ma può intersecarne due o più (si può vedere facilmente, per esempio, l'importanza che potrebbe avere, in Europa, la creazione di una macro-regione renana, che comprendesse una parte dei territori della Svizzera, della Francia, della Germania e dei Paesi Bassi). Una soluzione istituzionale di questo genere sarebbe conforme al modello di Christaller, secondo il quale le sfere di influenza dei servizi di un determinato ordine di complessità intersecano sempre quelle dell'ordine di complessità immediatamente superiore, poiché le nuove funzioni tendono ad insediarsi ai margini delle sfere di influenza dei luoghi centrali esistenti, cioè nei punti del territorio meno efficacemente serviti da quelli. Si noti inoltre che, in qualunque quadro spaziale, le forze del mercato tendono a spingere le funzioni verso il suo centro geografico, che costituisce il naturale punto di incontro di tutti gli itinerari; mentre una struttura istituzionale che promuovesse la formazione di ambiti di interdipendenza intersecantisi creerebbe un efficace contrappeso nei confronti di qualsiasi spinta all'accentramento.

4) Poiché lo scopo essenziale della programmazione è quello di rendere la vita più umana, e per questo essa deve avere la sua origine là dove la vita è realmente vissuta, cioè nel quartiere – mentre gli altri livelli di governo hanno la funzione precipua di garantire le condizioni esterne dell'indipendenza del livello più basso – assume un'importanza primordiale il sistema elettorale,

cioè il meccanismo attraverso il quale si esprime la volontà generale. Esso deve essere pensato in funzione dell'obiettivo di assicurare che un unico filo colleghi tutti i livelli di autogoverno, in modo che le decisioni aventi implicazioni territoriali più vaste siano prese nella prospettiva di coordinare tra di loro quelle prese negli ambiti territoriali più ristretti. Si tratta, in altre parole, di fare in modo che la volontà generale risalga, per così dire, l'intera scala dei diversi livelli di governo, dalla base al vertice, in modo che coloro che ne sono gli interpreti, cioè i rappresentanti del popolo, siano in ogni momento consapevoli del fatto che le decisioni che essi sono chiamati a prendere non sono che le articolazioni di un unico programma generale, il cui scopo è il miglioramento della qualità della vita dei cittadini nella realtà concreta del loro ambiente urbano.

È proprio in questa prospettiva che Albertini ha proposto uno schema di sistema elettorale, detto «a cascata», in forza del quale gli organi legislativi dei diversi livelli dovrebbero essere eletti in un ordine temporale fisso, che inizia con il quartiere e termina con il livello territorialmente più esteso, e sulla base di un calendario preciso, tale che i problemi discussi nella campagna di ogni elezione siano in un certo senso la risultante del confronto tra quelli già precedentemente dibattuti nelle campagne elettorali dei livelli inferiori.

5) Il bicameralismo federale (una Camera bassa eletta dalla popolazione dell'intera federazione sulla base del principio «one man one vote» e una Camera alta nella quale vengono rappresentate pariteticamente le unità nelle quali la federazione si articola) non deve essere una prerogativa del solo livello generale, come accade nelle federazioni tradizionali, ma deve essere esteso a tutti i livelli (con l'evidente eccezione del più basso, che non si articola in unità di livello inferiore). In questo modo sarebbe possibile contrastare la tendenza degli squilibri territoriali a divenire cumulativi, dovuta al maggior peso elettorale delle aree nelle quali tende a concentrarsi la popolazione: il peso più che proporzionale infatti assegnato nella Camera alta agli interessi delle regioni svantaggiate costituirebbe un efficace meccanismo per ristabilire l'equilibrio.

6) Le considerazioni che precedono sono rilevanti anche ai fini della determinazione della struttura dell'esecutivo. Poiché la programmazione, in uno Stato post-industriale, deve diventare in

ipotesi l'attività di governo dominante, e poiché essa richiede una stretta coordinazione tra l'azione del legislativo e quella dell'esecutivo, se ne deve concludere che essa è incompatibile con un modo di selezione dell'esecutivo – come il sistema presidenziale negli Stati Uniti – che gli assegni una base elettorale diversa da quella del legislativo. È noto infatti che il sistema americano è all'origine di conflitti frequenti tra i due poteri, ciò che non favorirebbe affatto un agevole svolgimento di un processo razionale di programmazione. Inoltre non bisogna dimenticare che l'elezione diretta del capo dell'esecutivo mette in primo piano, sia nella campagna elettorale che nel corso dell'esercizio del potere, il fattore della personalità a scapito del confronto meditato sui problemi da affrontare e sulle politiche da condurre, ed è quindi anche per questa ragione scarsamente compatibile con le esigenze di una programmazione democratica.

7) Un'ulteriore importante caratteristica la cui necessità è suggerita dal ruolo attribuito alla programmazione nel federalismo post-industriale concerne la politica fiscale e il controllo della moneta. Questi sono infatti due tra gli strumenti più efficaci attraverso i quali il potere centrale – in tutti i sistemi federali attualmente esistenti – ha acquisito una posizione di supremazia sugli Stati membri. Né bisogna dimenticare che il problema di rendere disponibili risorse attraverso il prelievo fiscale coincide con quello del finanziamento del programma. Una programmazione articolata sarebbe quindi una pura finzione se i mezzi necessari per il suo finanziamento dovessero essere reperiti attraverso canali centralizzati, o comunque da enti diversi da quelli ai quali incombe il compito di impiegarli. Per questo un quadro istituzionale adeguato alle esigenze del federalismo post-industriale dovrebbe prevedere particolari meccanismi che consentano a tutti i livelli di governo di partecipare su di un piano di eguaglianza alla presa delle decisioni di carattere fiscale e di quelle concernenti il controllo della moneta.

8) L'ultima caratteristica del nostro modello federale che merita di essere menzionata riguarda l'estensione della sfera della costituzionalità fino a comprendere le linee fondamentali del programma. Il programma, infatti, traccia il quadro generale rispetto al quale si devono orientare le scelte sia delle istituzioni pubbliche che degli operatori privati. Ora, se il programma deve poter giocare realmente il suo ruolo, esso non può essere lasciato in balia

di mutevoli maggioranze parlamentari, ma deve, in un certo senso, divenire parte della costituzione. Questa conclusione comporta delle conseguenze sia per quanto riguarda la procedura attraverso la quale il programma deve essere elaborato e modificato dagli organi legislativi dei vari livelli – una procedura che deve essere più rigida di quella in uso per la legislazione normale – che per quanto riguarda la competenza del potere giudiziario a controllare la sua attuazione e la compatibilità con esso della legislazione ordinaria.

Rimane da sottolineare, in conclusione, che questi rapidi cenni sulla struttura istituzionale del federalismo post-industriale non si propongono di fornire una ricetta definitiva in vista di una riforma da fare *hic et nunc*. Alcune delle indicazioni contenute in questo scritto presuppongono anzi, per poter essere effettivamente applicate, la realizzazione piena, cioè a livello mondiale, del principio basilare del federalismo: il superamento della sovranità nazionale. Tutte comunque richiedono un ulteriore e più approfondito esame.

Ma la fase federalista della storia mondiale ha ormai avuto inizio, e il poter disporre di un modello, per quanto schematico, di quello che potrà essere l'assetto istituzionale a livello planetario al termine del cammino è importante per orientare i nostri passi nella marcia di avvicinamento.

L'attenzione dei federalisti deve comunque essere attirata sul fatto che il federalismo è una teoria in divenire, e che la sua grande tradizione di pensiero, lungi dal costituire un corpus cristallizzato – come accade alle idee che hanno già esaurito la loro funzione storica – richiede uno sforzo costante di revisione e di controllo critico se di esso si vuole fare uno strumento capace di dare una risposta alla sfida della nascente società post-industriale.