

## GOVERNI E PARLAMENTI REGIONALI

La crisi di legittimità delle istituzioni ha investito anche il livello regionale, che non ha saputo individuare in questi anni il percorso di un'autonoma capacità di governo ed ancor meno di realizzare un convincente *progetto costituente* di tipo federalistico.

La stagione del regionalismo, che si era aperta negli anni settanta con i migliori auspici di un moderno riformismo, prolunga in modo ondivago la propria attività amministrativa, alla ricerca di una nuova identità istituzionale.

Il federalismo costituisce un orizzonte di carattere generale, che merita d'essere conquistato ad una più puntuale articolazione dei poteri ed all'effettiva realizzazione di un'esperienza di autogoverno delle comunità locali e regionali.

Alcune recenti riflessioni proposte dall'on. Mino Martinazzoli, riguardanti il futuro della regione Lombardia, tendono ad imprimere un incisivo segno di cambiamento nella vicenda politica del regionalismo, non solo lombardo<sup>1</sup>. Le forze politiche che si richiamano al centro sinistra vengono così fortemente sollecitate a misurarsi con la *questione settentrionale* e con l'impegnativa sfida di governo riguardante la Lombardia e più in generale le regioni del Nord-Italia.

Il segretario regionale dei D.S., Pierangelo Ferrari, in occasione della "Assemblea regionale lombarda" del febbraio 1998, aveva rivolto "al più autorevole sindaco lombardo di centro sinistra, a Mino Martinazzoli, l'invito ad assumere un'iniziativa politica che, varcando i confini dell'Ulivo, si proponga di rappresentare settori di elettorato moderato, con l'obiettivo di costruire un'alleanza di centro sinistra più larga ed equilibrata"<sup>2</sup>. Una sollecitazione che nasceva per Ferrari, oltre che dal valore di una biografia politica, dal riconoscimento del ruolo esercitato dalla tradizione del cattolicesimo democratico, senza la quale la coalizione non sarebbe andata oltre il recinto minoritario della sinistra progressista.

Il centro sinistra lombardo, nel sottolineare la necessità di passare dall'esperienza delle *giunte regionali* alla formazione di *governi regionali*, segna anche il discrimine di una scelta politica e nel contempo indica un obiettivo di riforma regionale. In particolare, emerge con chiarezza la necessità di costruire una classe dirigente settentrionale che ponga il problema del federalismo, non già come una richiesta rivolta allo Stato, bensì come la definizione di un proprio progetto politico che venga direttamente assunto e gestito per poter ristrutturare su nuove basi autonomistiche le regioni e lo stato.

Questa scelta rappresenta una discontinuità nella vicenda del regionalismo e riporta al centro l'iniziativa dei soggetti politici territoriali, sempre più insofferenti di fronte al rinvio *sine die* delle riforme costituzionali e al disincanto di un'inquietante restaurazione.

Si tratta non tanto di reiterare la richiesta di una quota di maggior federalismo, ma dell'imporsi della scelta politica di una classe dirigente che, per autorevolezza, meriti, funzioni, intende collocarsi a livello di una classe dirigente nazionale ed esercitare tale ruolo attraverso il governo delle regioni. Un progetto autonomista impegnativo e dall'esito incerto, proposto ad un paese che ha finora oscillato tra ribellismo e restaurazione senza sapersi dare la direzione di marcia di un realistico riformismo istituzionale.

La ricerca di un riequilibrio di rapporti tra Milano e Roma, nell'ambito di una concezione di *capitale reticolare*, tra città e regioni rispetto allo stato centrale, in un sistema di federalismo pluralistico e solidale, non è ispirata solo da un'insofferenza o da una mortificazione da riscattare. Una tale ricerca risulta animata soprattutto dal radicato convincimento che l'identità nuova della Repubblica, così come formulata anche in sede di Commissione Bicamerale, debba essere nella realtà effettiva "costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato".

Si tratta, quindi, non dell'ostentazione di una rivendicazione, che finisce poi per celare in uno scambio politico il ripiegamento di una concezione subalterna, ma dell'esercizio effettivo di un ruolo dirigente e dell'assunzione piena di una responsabilità, legittimata in primo luogo da un *patto civile* con la comunità lombarda. Un patto che comprenda in primo luogo le *municipalità*, così come si sono venute evolvendo nella più recente storia del paese.

Il movimento dei sindaci eletti direttamente dai cittadini ha indubbiamente rappresentato un fattore straordinario di innovazione, che in parte risulta oggi ridimensionato, anche a seguito della mancata saldatura con l'esperienza dei governi regionali. È questo il terreno della nuova sfida politica: sindaci, presidenti di provincia e di regione che si ritrovano sul comune terreno di un impegno autonomista.

La regione, pur con la peculiarità di un livello legislativo, si posiziona all'interno del sistema autonomistico territoriale. Un sistema che va quindi considerato, come propone l'on. Mino Martinazzoli, un livello effettivo di *governo regionale*, in cui si integrino funzioni legislative e di alta amministrazione, e ponga fine all'ormai superato modello che contrappone stato e regioni, collocati sui rami alti del potere legislativo, a comuni e province, intesi quali soggetti amministrativi "esecutivi", operanti tra i rami bassi dell'ordinamento istituzionale.

Tale modello in passato risultava legittimato dal fatto che il potere legislativo regionale era comunque derivato dal livello statale, seppure con attribuzioni a garanzia costituzionale. Il rovesciamento d'impostazione, proposto in sede di Commissione Bicamerale, si muove nella direzione di ritenere originario il potere legislativo delle regioni, fatte salve le materie espressamente attribuite allo stato.

In altri termini, mentre in precedenza la regione rappresentava il prolungamento della statualità sul territorio, oggi si va configurando un sistema che vede il territorio stesso esprimersi come parte integrante di una nuova diffusa *statualità*.

Un paese a cui non è stata risparmiata in questi anni la trasformazione del federalismo in un'assordante propaganda e che ha registrato la crescita esponenziale di improvvisati modelli, al limite del confederalismo e della secessione, non s'attende certo un supplemento di retorica. Sorte migliore non potrà derivare neppure dall'ennesima riproposizione, da parte dell'on. Roberto Formigoni, di un *autofederalismo*, che s'è risolto in questi anni nell'esercizio di una sterile contrapposizione polemica verso il Governo ed in una pratica centralistica della Giunta regionale, nei confronti delle province e dei comuni lombardi.

All'idea di federalismo va restituita l'essenzialità di un'esperienza di autonomia e di autogoverno, ovvero il valore di un progetto realistico capace di trasformare il localismo, con le sue potenzialità ed i rischi di subalternità, nell'esercizio effettivo dell'*autogoverno municipale e regionale*, posto a fondamento di un progetto di ricostruzione dello stato.

Un anello mancante di questa evoluzione federalista è rappresentato dall'assenza non di un'idea di riforma, ma di un'autorevole classe dirigente regionale capace di guidare tale processo politico. Una classe di governo del Nord-Italia che si ponga nella condizione di ricomporre la frattura esistente tra primato economico e debolezza della funzione politica. Una forza che sappia rovesciare la caustica immagine giornalistica di una Regione Lombardia considerata *gigante economico e nano politico*.

Così, mentre il centro destra è costretto, per non negare la propria esperienza regionale, a replicare la mediocre opacità di un'attività assessorile, il centro sinistra lancia – a se stesso prima ancora che all'intera società lombarda – l'impegnativa sfida della formazione di un *governo regionale* capace di interloquire con il livello nazionale e comunitario.

È questa la traccia politica che va coerentemente percorsa per elevare il livello istituzionale della rappresentatività territoriale e per far corrispondere in futuro tale progetto politico anche al lessico di un organo legislativo che da *Consiglio regionale*, a pieno titolo, come Mino Martinazzoli ha proposto, possa riconoscersi come *Parlamento regionale*<sup>3</sup>.

Una tale impegnativa scelta avviene in un quadro che evidenzia una incertezza della spinta autonomistica. Serpeggia infatti una certa sfiduciata rassegnazione di fronte allo sfilacciamento del processo riformistico. All'attesa prolungata ed insoddisfatta delle riforme costituzionali ha fatto riscontro l'affermazione di un parziale cambiamento, che ha riguardato principalmente il sistema delle autonomie locali.

Il sistema locale, infatti, si presenta almeno in parte riformato, con una diversa base di legittimazione, ma risulta altresì inserito in un quadro costituzionale che non corrisponde alle novità introdotte. A maggior ragione si evidenzia uno squilibrio, dopo la recente modifica costituzionale che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della regione, "per cui rischiamo – osserva Ilvo Diamanti – di avviare un presidenzialismo localista incardinato in un sistema nazionale parlamentare"<sup>4</sup>.

L'investitura diretta dei Presidenti delle regioni, prosegue Diamanti, introduce un ruolo di "governatori regionali" che rende ancor più urgente una definizione d'insieme del sistema, perché non sempre chiari risultano i confini delle competenze e quindi il ruolo dei vari "governatori locali" e ciò può dar luogo ad un evidente rischio di conflitti istituzionali.

Siccome poi il presidenzialismo locale si afferma in assenza di una cornice nazionale adeguata, non potrà che diventare esplosiva la divaricazione tra il federalismo amministrativo, ormai attivato e legittimato dal ruolo politico del presidenzialismo locale, ed il quadro costituzionale fermo ancora al "regionalismo debole", previsto nel 1948 ed incardinato su un modello parlamentare proporzionale.

## **FEDERALISMO TRA POSSIBILITÀ E NECESSITÀ**

L'elezione diretta del Presidente della regione rappresenta un mutamento reale del sistema istituzionale e costituisce una forte sollecitazione sotto il profilo politico. Essa non può che attivare anche la ridefinizione di soggetti politici territoriali, che non siano soltanto la rappresentanza locale dei partiti nazionali.

Non vi potrà essere federalizzazione effettiva dello stato, in carenza di un processo di federalizzazione del sistema politico, sociale e sindacale. In particolare, la rottura della verticalizzazione delle forze politiche, e più in generale del sistema centralizzato della rappresentanza, costituisce un passaggio ineludibile per poter attuare la stessa riforma federalistica dello stato.

La realizzazione del federalismo ha subito i contraccolpi negativi di un sistema politico intenzionato a difendere una gestione del potere che deriva dall'uso accentrato delle risorse decisionali in campo politico ed economico. Per questo è quanto mai necessario introdurre una discontinuità nella storia dei partiti che imprima il segno di un cambiamento basato sulla costruzione a livello regionale di classi dirigenti, per un rinnovamento ed un allargamento dello stesso quadro dirigente nazionale, sempre più ristretto ed autoreferenziale, e per certi aspetti oligarchico.

Un processo non facile che si muove in una duplice direzione, sia come sollecitazione verso il sistema politico nazionale, ma al tempo stesso come sfida per il livello regionale, in quanto la crisi del regionalismo è espressione anche della crisi della classe dirigente locale.

A questo appiattimento non si è sottratta neppure la Regione Lombardia, che nell'ultima legislatura, nello squarcio lasciato dalla vicenda di tangentopoli, non ha saputo dimostrare sul piano stesso della qualità amministrativa una capacità di recupero e di rilancio.

In termini nuovi va riproposta una *prassi costituente* legittimata dall'autorevolezza di una classe dirigente che nella realizzazione di una linea federalista sa prefigurare l'anticipo di una norma, e riconosce quanto già iscritto nella coscienza della società civile lombarda, ben più avanzata rispetto all'esito modesto delle varie Commissioni Bicamerale che finora si sono succedute.

Il segno di novità si riflette non nella reiterata rivendicazione di un *federalismo possibile*, ma nella costruzione, con l'autorevolezza e la legittimità di una classe di governo di livello nazionale, del *federalismo necessario*. L'apertura di una simile fase non è di breve momento, essa indica un nuovo tracciato dell'agire politico e più in profondità l'esigenza di un *patto civile ed autonomista* tra classi dirigenti diffuse, su scala territoriale.

La *questione settentrionale* si pone, prima ancora che come *questione sociale* riguardante un nuovo rapporto con i ceti produttivi, come *questione politica ed istituzionale* derivante dalla profonda crisi di legittimità dello stato, del sistema di rappresentanza e di mediazione politica delle classi dirigenti. Una crisi che nasce non sul terreno di un'arretratezza sociale da colmare, bensì dalle sfide di una modernità da affrontare.

Nei punti più elevati dello sviluppo europeo in forme inedite si pongono in tensione libertà e solidarietà, pubblico e privato, mobilità globale e sicurezza civica. Antinomie di nuovo tipo che attraversano in modo lacerante la società e, nell'inquietudine della ricerca di nuovi valori, aprono profonde fenditure.

La tradizionale cultura della sinistra ha iscritto nel proprio codice genetico il tema delle grandi "questioni sociali" intese come arretratezze da superare, diritti sociali da conquistare, ingiustizie da riscattare.

Nella *questione settentrionale* si riflettono contraddizioni di nuovo tipo, che nascono sul terreno della modernità e pongono, in modo inedito, il problema del governo delle punte alte dello sviluppo, in una società accompagnata da un corredo di inquietudini, egoismi sociali, corporativismi e, nel campo del lavoro, quand'anche remunerato ad alti livelli di retribuzione, insicurezza, precarietà, spesso irregolarità.

Inquietudini che l'ultimo rapporto del Censis (1999) ha evidenziato come ripiegamento nell'individualismo e nell'egoismo sociale, come presenza di un "pensiero di sorvolo" che deresponsabilizza nelle scelte collettive, come "diffondersi dell'egoismo individuale con un declino delle solidarietà a tutti i livelli".

In precedenza l'*autonomia del politico* costituiva il perno di un sistema di mediazione tra forze ideologiche e politiche organizzate, operava nell'ambito di un sistema sociale fordista ed in una geografia politica basata sulla divisione internazionale in blocchi. Oggi la modernità corrisponde ad una dinamica di sviluppo e, contemporaneamente, ad una scomposizione della società civile. Omologazione ed emarginazione, inclusione ed esclusione si intrecciano in modo complesso, spesso lacerante.

Il governo di una società moderna non si esprime certo in modo univoco ed unidimensionale. Il *politico* è quindi soggetto ad una divaricante tensione: sempre più difficile la mediazione degli interessi all'interno della società civile, sempre più sospinto alla ricerca di un supplemento di capacità direzionale e di sintesi in una realtà frammentata.

Nel vuoto creato dalla crisi politica la pervasività di un'economia di mercato tende ad imporre le proprie regole ed a definirsi come un principio regolativo di carattere generale.

Per quanto possa essere riconosciuta validità alle regole di mercato, non può comunque essere eluso il problema, come sottolinea Giovanni Bazoli, di un "raccordo tra il momento utilitaristico e quello dell'equità" 5.

Ma il valore dell'equità non può essere inteso come un correttivo da introdurre in una fase successiva al funzionamento del mercato. Una tale soluzione comporterebbe tensioni e costi umani elevatissimi, al punto da pregiudicare una evoluzione pacifica del processo di globalizzazione. Va stabilito, sottolinea ancora Bazoli, come le ragioni della solidarietà possano trovare "collocazione e soddisfazione all'interno del processo economico". Da ciò deriva la necessità, da parte delle istituzioni, di stabilire norme e regole di controllo e garanzie entro le quali i mercati devono operare, strumenti di governo che assicurino lo sviluppo, il superamento delle disuguaglianze economiche tra i popoli, evitando un possibile esito catastrofico per il processo di globalizzazione.

Nella realtà del Nord, in modo più rilevante che in altre parti del Paese, si sono registrati processi di ristrutturazione produttiva e di innovazione tecnologica. Tali processi hanno determinato profonde trasformazioni, sconvolgendo il sistema delle relazioni sociali. Le stesse forme tradizionali di rappresentanza politica, che in larga misura si erano costruite attorno alla polarizzazione conflittuale tra capitale e lavoro, sorrette da solidi impianti ideologici, hanno ceduto il passo a notevoli cambiamenti.

La crisi del sistema produttivo di tipo fordista si riflette in modo speculare nella crisi di uno stato sociale di tipo keynesiano, costruito su scala nazionale, in presenza di un forte sistema di mediazione politica, sindacale e culturale.

Gli aspetti di maggiore dinamismo riguardano la realtà economica. Infatti, è sufficiente scorrere le pagine dei quotidiani per cogliere un visibile segno delle ristrutturazioni in atto nelle grandi aziende del Nord e negli assetti finanziari. Si pensi ad operazioni come Telecom o Comit-Intesa, alla vicenda delle Generali, alla “Galassia del Nord” ed al ruolo di Mediobanca. Per non parlare del dinamismo dei distretti industriali.

Sul versante della politica, viceversa, i fattori di innovazione risultano inceppati ed i processi di riforma amministrativa sono solo parzialmente attivati.

Dal lungo periodo di transizione emergono evidenti i segni di difficoltà, quando non di sfibramento della spinta riformatrice. Il tema stesso delle riforme costituzionali si sta arenando ed i fattori di cambiamento, emersi con forza dalla spinta autonomistica degli enti locali, dal “movimento dei Sindaci”, si misurano con il difficoltoso cammino di una modifica costituzionale e della complessa applicazione del *federalismo amministrativo*, attivato con le leggi Bassanini.

Alcuni importanti segni di novità si sono colti per quanto riguarda la semplificazione amministrativa. Ma l’orizzonte di un effettivo federalismo amministrativo si presenta ancora nebuloso, reso incerto dal dover essere realizzato a *Costituzione invariata*, e dall’emergere di un ricorrente contrasto tra le politiche improntate al centralismo regionale e la giustificata insoddisfazione degli enti locali. L’esperienza della Regione Lombardia risulta, a questo proposito, quanto mai significativa, infatti, sul confine della contrapposizione tra municipalità e centralismo regionale è aperta una dura *guerra di posizione*.

Sulla strada da imboccare per fuoriuscire dalla crisi dello stato-nazione è aperto da tempo il dibattito. Alcune forze politiche ed economiche ritengono che la crisi debba essere affrontata non tanto riarticolando i poteri su scala subnazionale e su scala europea, ma semplicemente accompagnando la liberalizzazione economica, imposta in modo ineluttabile dal mercato globale, con una drastica deregolamentazione dei poteri pubblici. In particolare, sui poteri locali si appunta la critica più insidiosa in quanto si ritiene che tale livello di governo non possa che rappresentare, anche a seguito dell’endemica parcellizzazione municipale, la faccia dell’immobilismo nella gestione ormai sempre più integrata dei servizi e di grandi scelte infrastrutturali. La realizzazione di un’effettiva riarticolazione dei poteri su scala territoriale non rappresenterebbe una soluzione adeguata, bensì un ulteriore aggravamento del problema della governabilità. L’ampliamento della sfera autonomistica metterebbe a dura prova la gestibilità di un sistema sempre più complesso, finirebbe per accentuare la disarticolazione decisionale ed un’ipertrofia istituzionale.

Sulla base di tale impostazione l’autonomia civica delle comunità non potrebbe che essere relegata ad un ruolo marginale. Quanto poi al federalismo, non gli viene certo negato l’omaggio di un riconoscimento, che non si spinge però oltre il confine di una semplice convenienza elettorale.

Democrazia *versus* economia di mercato. Le grandi e decisive scelte si concentrerebbero ormai in alcune tecnostutture sovranazionali, affidate ad una pura dinamica del mercato globalizzato.

Il riformismo possibile si ridurrebbe così alla definizione di uno “stato minimo”, con un sistema istituzionale che subentrerebbe, non già con un’attività di regolazione, ma con una progressiva dismissione di ruoli e di competenze. Difficoltà di bilancio, smaltimento del debito pubblico pregresso e, nel contempo, crisi e rivolta fiscale, imporrebbero una *deregulation* al sistema politico.

La sfida rappresentata da una tale impostazione tecnocratica è insidiosa. Va quindi esplicitamente posto l’interrogativo riguardante l’effettivo ruolo che può essere esercitato dal sistema autonomistico, che non sia soltanto l’esibizione del medagliere prestigioso, in ricordo di antiche battaglie.

Che effettiva incidenza può svolgere il sistema autonomista sul proprio territorio? È sufficiente il rinvio ad una *tradizione municipalista*, per quanto riattualizzata nel richiamo ai valori della comunità e della persona, di fronte ad una sfida globale dei mercati, alla rapida circolazione di capitali e merci, all’esigenza di un decisore politico che operi anch’esso *just in time*?

È noto che il cammino delle istituzioni è costellato di esperienze dimostratesi fallimentari e che il richiamo ai valori più elevati della democrazia – *Demos* ed *Agorà* – spesso ha dovuto soggiacere all’incapacità di governare la dialettica degli interessi e le trasformazioni economico-sociali. Ricorrenti vicende – corsi e ricorsi storici di vichiana memoria – sembrano scandire con sincrona precisione la vicenda dei sistemi democratici travolti o dominati dalle *bronze leggi* dell’economia.

Il filosofo Emanuele Severino ci propone da tempo l’immagine inquietante di un destino dominato dalla “volontà di potenza” della tecnica. Una tecnica che è “struttura progettante”, un *Apparato* che travolge ogni organizzazione ideologica della società e che non ha altro fine se non la riproduzione indefinita di se stesso. Nel dominio incontrastato di questo “Apparato scientifico e tecnologico”, si riflette la crisi stessa della democrazia e della politica, costrette entrambe “a subordinare il proprio scopo alla tecnica”, ovvero ad assumere come proprio lo scopo: “la perpetuazione e il potenziamento della forza tecnica”, di cui esse fanno uso per ritenersi “forze vincenti”<sup>6</sup>.

Anche da sinistra, si è ritornati a riflettere sulle conseguenze sociali dell’impatto della tecnologia, sulla frantumazione del blocco sociale della sinistra e su una centralità operaia “scardinata tecnologicamente”. M. Tronti rileva, a questo proposito, come solo la coscienza filosofica grande-conservatrice abbia saputo individuare anche “l’impatto tragico della tecnica”<sup>7</sup>.

Sull'ineluttabilità del dominio dell'"Apparato tecnologico" pende più di un interrogativo. Anche se nelle risposte degli antichi sistemi ideologici dell'800 è difficile ricostruire il bandolo di un'incontrovertibile verità, nondimeno può essere recuperata almeno una parte di quella eredità.

È indubbio che la riflessione storica ci sollecita ad esaminare la corrispondenza esistente tra sviluppo delle forze produttive e le formazioni sociali e politiche. La natura stessa della crisi della politica ci costringe a rispolverare il realismo di una vecchia analisi di Marx sulla trasformazione e sullo sviluppo planetario delle forze produttive. Un'analisi che merita d'essere sottratta alla soffitta della sua stessa ideologia ed alle macerie accumulate da una parte della sinistra in questo secolo.

Sviluppo delle forze produttive, rapporti di produzione, forme di stato creano sempre oggettive corrispondenze. Se nella divaricazione tra economia e politica va ricercato il punto cruciale della crisi di trasformazione, tale punto merita d'essere considerato nella sua determinazione storica. Non sarà certo dall'adozione di astratte formule costituzionali od elettorali, fornite dalla modellistica istituzionale, che verranno convincenti risposte.

A maggior ragione se la democrazia non intende predisporre ad una resa incondizionata nei confronti della tecnica e del suo dominio planetario, su quel "piano inclinato" costituito, come osserva Severino, "dalla crisi della politica e dalla dominazione inevitabile della tecnica".

Si tratta di motivare perché, *hic et nunc*, forme ritenute più avanzate di potere democratico diffuso, di maggiore democrazia economica, di sistemi elettorali possano corrispondere meglio al processo di modernizzazione economica, allo sviluppo delle forze produttive, oltre che alla risoluzione dei problemi del lavoro e dell'ineguaglianza sociale. Il richiamo ai valori più elevati di partecipazione od alla tradizione civica offre la necessaria cornice di un impegno che va però declinato in forme storicamente determinate e come strumento di risoluzione dei problemi reali.

La sfida più insidiosa cui è sottoposta ogni forma istituzionale, quindi lo stesso federalismo ed ogni esperienza di autogoverno locale, sta non tanto nel corrispondere ad una generica *auspicabilità*, bensì nell'individuare il reale fondamento della sua *necessità*.

Ancora una volta è il realismo di Machiavelli che ci ricorda quanto sia "più conveniente andar dietro alla verità effettuale delle cose, che alla immaginazione di essa", evitando di inseguire "repubbliche e principati che non si sono mai visti né conosciuti essere in vero".

Il territorio nazionale ha rappresentato per alcuni secoli il riferimento certo per l'esercizio della sovranità degli stati nazionali, ma oggi tale spazialità non assume più lo stesso significato, al punto che diversi studiosi parlano della *fine del paradigma della territorialità*.

La crisi dello Stato-nazione può essere quindi evidenziata come crisi del rapporto tra Stato, mercato nazionale e governo effettivo del territorio. La dimensione nazionale non risulta più come una dimensione adeguata ad un effettivo e pieno esercizio della sovranità territoriale.

Da tempo è aperta una discussione sulle modalità di ricostruzione dei livelli di sovranità sovranazionali, in primo luogo su scala europea, e non solo per la dimensione del mercato unico. Problemi non irrilevanti riguardano, nel contempo, la ridefinizione del livello subnazionale e regionale.

Il federalismo rappresenta, infatti, una sfida in entrambe queste direzioni e, nel quadro di una logica di sistema *infra* e *sovra* nazionale, esso cerca di attualizzare il pensiero democratico nei suoi punti più alti. La secolare vicenda del federalismo affonda le sue radici nelle più diverse esperienze storiche, ma spesso volte ha subito il limite di una certa astrattezza che ne ha condizionato negativamente l'effettiva realizzabilità ordinamentale.

Non si tratta di dover necessariamente condividere le impegnative ricostruzioni storiche che fanno dire al massimo studioso di federalismo, Daniel J. Elazar, che "l'idea federale ha le sue radici nella Bibbia", nel modello pattizio esistente tra le tribù d'Israele<sup>8</sup>. Tantomeno di dover adottare in modo preconfezionato modelli istituzionali presenti in vari paesi.

Kant, con "La Pace perpetua" e l'idea di un governo mondiale che pongono fine allo stato di guerra permanente del '700. Hamilton e Madison con il "Federalist" collocato a fondamento degli Stati Uniti d'America ed incisivamente influenzato da Montesquieu. Cattaneo, posto di fronte alla necessità di costruire, oltre l'Italia federata, gli "Stati Uniti d'Europa". Il "Manifesto di Ventotene" di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi. Volti diversi del federalismo che ci dicono comunque di un'apertura e di una definizione più avanzata di democrazia e che mai si sono espressi con il gergo di un'*enclave* localistica ed ancor meno secessionista.

Nel dibattito politico in Italia, invece, il tema del federalismo è stato spesso declinato entro l'orizzonte di un mediocre localismo, a dimostrazione di una distorsione e di una strumentalizzazione.

Alcuni studiosi dei processi di *deterritorializzazione* hanno tratto conseguenze semplificatrici che rischiano di allontanarci dalla soluzione del problema.

In base a tale impostazione l'unificazione dei mercati comporterebbe la conseguente formazione di *società globali* che farebbero venire meno peculiarità nazionali, determinando un processo di omogeneizzazione ed un progressivo livellamento

indotto dal mercato globale. La formazione di un *pensiero unico* corrisponderebbe quindi alla necessità di fronteggiare problemi planetari resi ormai omogenei da tale processo. Una tesi quanto mai astratta, cui sfugge la dinamica differenziata dei processi storici, ma non meno fuorviante risulta la posizione di coloro che intendono contrapporsi alla pervasività del *pensiero unico* calandosi semplicemente nella trincea di una resistenza morale, per poter rendere testimonianza di un rifiuto valoriale o di una difesa identitaria.

Gli stati nazionali evidenziano profondi segni di crisi. Ciò rappresenta ormai un dato acquisito, anche se non sempre risulta scontato ed univoco il tipo di risposta che si va configurando.

Alcuni studiosi, in particolare Kenichi Ohmae, rilevano come gli stati nazionali, inadeguati a fronteggiare la competitività globale, siano destinati ad essere sostituiti da nuove “configurazioni territoriali di carattere regionale”. “Saranno proprio le aree delimitate da confini regionali - sostiene Ohmae - a fare la parte del leone nello sviluppo futuro dell’economia, non gli Stati-nazione”<sup>9</sup>.

Ma il riferimento alle aree “regionali” risulta anch’esso una variabile la cui delimitazione dipende dalle peculiarità storiche ed economiche.

In primo luogo va sottolineato come le *aree regionali* non coincidano affatto con i confini amministrativi delle attuali Regioni, in Italia come in Europa. Infatti molte di queste aree risultano disomogenee tra loro, con un potenziale economico notevolmente differenziato.

La realtà italiana, a questo proposito, è particolarmente significativa; in alcuni casi il differenziale territoriale dello sviluppo risulta così accentuato che da più parti si è posto – e con fondate motivazioni – il problema di ricostruire un processo aggregativo delle Regioni italiane, con riferimento al fatto che “tre Regioni sono poche e venti sono troppe”, come sostenuto dalla Fondazione Agnelli<sup>10</sup>.

**Il riferimento più convincente per le aree regionali risulta quello di aree dotate di un potenziale economico sufficientemente integrato, con autonome possibilità di sviluppo. Aree geoeconomiche interregionali che si pongano in condizione di potersi misurare in forma riaggregata con i “quattro motori d’Europa” su orbite meno periferiche e satellitari.**

D’altronde le aggregazioni per aree regionali spesso si scontrano con eredità storiche, con consolidate identità, spesso radicate non meno delle idiosincrasie territoriali di cui è costellata la storia del nostro paese.

Non sempre la vicenda storica ha dimostrato di saper delineare la migliore geografia delle identità territoriali. La storia, come storia di libertà, ma non meno di dominio, dimostra di non essere neppure giudice equanime nel dirimere le contese territoriali sul futuro che si va delineando. In Germania, per esempio, alcuni *Lander* “artificiali” hanno registrato *performance* amministrative ed economiche migliori rispetto a *Lander* dall’identità storica più consolidata<sup>11</sup>.

Di fronte a tali sfide non si può certo rimanere ancorati alla riproposizione di un concetto di territorialità le cui radici storiche si sono notevolmente trasformate a seguito dei cambiamenti della vita comunitaria, della metropolitanizzazione della vita civile, dello sviluppo dei sistemi comunicativi planetari.

Nel porre il problema della territorialità non si intende in alcun modo ripristinare l’arcaicità di modelli identitari sepolti nel passato, quanto piuttosto costruire un ponte tra passato e futuro, per proiettare nella modernità l’evoluzione non traumatica delle culture e delle identità territoriali.

La modernizzazione dei processi economici ci impone di raccogliere la sfida di un nuovo ruolo delle istituzioni territoriali, consapevoli della necessità di ridefinire nuove basi di legittimazione. L’idea di attestare la trincea partecipativa nelle sole realtà locali e lungo la linea di confine che le vede contrapposte all’economia globale risulta quanto mai minimalista e subalterna.

Pensare ad una democrazia coniugabile con le sole società locali significa proiettare su scala globale un governo delle tecnostutture cui delegare ruoli nazionali ed internazionali. In quest’ottica alle istituzioni territoriali competerebbero esclusivamente spazi identitari e competenze residuali, la modestia di un mondo vitale locale che non ha saputo riposizionarsi all’interno della modernizzazione e che esprime la nicchia di sopravvivenza per forme produttive e sociali arcaiche.

La sfida cui sono sottoposti i livelli territoriali e regionali è proprio quella di fuoriuscire dall’epilogo cui verrebbero relegati da una concezione tecnocratica dei poteri globali. Una sfida il cui valore viene desunto, più che dall’ostentazione di una rivendicazione, dalla capacità di costruire un proprio progetto di governo autonomistico, nel contesto dell’Europa delle regioni.

Nella ricerca di un nuovo rapporto tra globale e locale, nella problematica ma necessaria integrazione tra questi due momenti che delineano il nuovo orizzonte della *glocalizzazione*, va ridefinita l’identità stessa delle forze politiche e dei loro programmi. Un’identità che risulta fortemente condizionata dalle risposte che vengono fornite alla crisi dei processi identitari che sta sconvolgendo i territori.

Dall’ineluttabile e rischioso processo di globalizzazione ci viene la sfida a riposizionare la storicità delle forme organizzate, non come una semplice sopravvivenza di fronte al *pensiero unico*, bensì come un’insopprimibile risorsa democratica, condizione stessa di una diversa e più avanzata forma di modernità e di sviluppo.

Si afferma, quindi, la ricerca di una dimensione *glocale* che nel neologismo riflette, prima ancora che lo sforzo di aderenza del linguaggio, la volontà di riposizionare, e non di sopprimere, il fattore della territorialità, e caratterizza altresì la volontà di non rinunciare all’esercizio del pensiero critico sulle forme assunte dal processo di globalizzazione.

In particolare, nasce il problema di quale democrazia possa essere immaginata nell'epoca della globalizzazione sapendo, come ricorda anche R. Dahrendorf, che con la fine dello stato-nazione ha perso molta forza la democrazia parlamentare finora realizzata. Dopo *Seattle* si è reso ancor più urgente il problema di quali istituzioni sovranazionali possano operare per stabilire un nuovo equilibrio tra mercato globale e consenso sociale.

Il rapporto tra la dimensione globale e locale investe anche la dimensione istituzionale, di livello sub-nazionale.

Da tempo è riaperta la discussione sul rapporto esistente tra il livello centrale dell'organizzazione dello stato ed il livello periferico. Il regionalismo di prima generazione, che ha segnato il suo punto più avanzato con l'applicazione, purtroppo limitata, del DPR 616/77, ha registrato un ripiegamento speculare alla crisi dello stato centralistico.

Ciò ha comportato un profondo ripensamento dell'articolazione dei poteri, che in modo contraddittorio è emerso anche in fase di discussione della Commissione Bicamerale. Non si può dire a tutt'oggi che sia pienamente acquisito il problema della rappresentatività delle realtà territoriali, soprattutto se si pensa alla difficile discussione che si è sviluppata sul "Senato delle Regioni e delle Autonomie Locali".

Si tratta a questo proposito di sollecitare un salto di qualità anche sotto il profilo della cultura istituzionale, in modo da superare il *bicameralismo perfetto*, che tende a sopravvivere come modello istituzionale, pur nell'ormai acquisita asimmetria di ruolo tra Camera e Senato.

Il *monocameralismo*, che inspiegabilmente ha rappresentato un oggetto di desiderio per una parte della sinistra italiana, non rappresenta la soluzione convincente del superamento del tradizionale bicameralismo, in quanto lascia irrisolto il problema della rappresentatività a livello nazionale dei livelli istituzionali locali.

Un punto di riflessione critica non casualmente è rappresentato dall'introduzione piena del *principio della rappresentatività territoriale*, come momento distinto dal *principio di sovranità*. L'assunzione di tale punto di vista distingue un modello federalista dagli altri modelli di organizzazione dello stato; esso va pienamente assunto come fonte di potere costituzionale, se si intendono definire meglio anche i diversi assetti infrastatali.

Da Locke e Montesquieu deriva, come è noto, il criterio della divisione – su un piano orizzontale – dei poteri classici: legislativo, esecutivo, giudiziario. Ma l'effettiva declinazione storica della successiva tradizione giacobina e napoleonica ha conformato, pur in presenza di una formale separazione dei poteri, una struttura accentrata e piramidale dello stato, soprattutto in Francia. Un modello, questo, che ha poi segnato una traccia indelebile anche per l'Italia postunitaria.

All'indomani del fascismo, il legislatore costituente ha delineato una possibile *democrazia territoriale* incentrata sul ruolo delle regioni e delle autonomie locali ed è stata introdotta per la prima volta la *divisione verticale* dei poteri, ovvero la separazione tra poteri centrali e poteri locali.

A giudizio del giurista F. Benvenuti tale divisione verticale risulta necessaria ancor più della tradizionale divisione orizzontale, se si intendono tutelare l'effettiva democraticità dello stato e la libertà dei cittadini<sup>13</sup>.

L'articolazione dei poteri territoriali pone altresì il problema dell'equilibrio nella definizione dei rapporti all'interno dell'ordinamento. È questo un tema quanto mai delicato che si è già esposto al rischio di una possibile contrapposizione interna al sistema autonomistico, in particolare tra un federalismo regionale ed un federalismo di carattere municipale.

Il futuro delle regioni, più che essere consegnato allo scampolo di potere che riusciranno a sottrarre allo Stato, è più che altro affidato alla capacità di esprimere una sintesi legislativa e partecipativa delle autonomie municipali e territoriali. In questo snodo sta la legittimazione di un processo che sa di dover investire sulla risorsa fondamentale rappresentata dal municipalismo e dalle società locali ed in ciò che oggi di meglio essi esprimono: i sindaci eletti direttamente dai cittadini.

La vicenda storica del municipalismo, contraddistinta da profonde radici comunitarie, non rimanda solo all'esperienza del nostro Paese. Più volte è stata infatti richiamata la considerazione svolta, in tempi ormai remoti, da A. de Tocqueville nel suo fondamentale lavoro riguardante *la democrazia in America*. "La sovranità del popolo nel comune è uno stato originario", scrive il giovane magistrato francese nella sua peregrinazione americana, "nel comune risiede la forza dei popoli liberi", "senza istituzioni comunali ... non c'è spirito della libertà". "Mentre regni e repubbliche sono opere umane, sembra che il comune esca direttamente dalle mani divine" e, prosegue Tocqueville, "se il comune esiste da quando esistono gli uomini, la libertà comunale è cosa rara e fragile" e "fra tutte le libertà, quella comunale, che si stabilisce così difficilmente, è anche la più esposta alle invasioni del potere"<sup>14</sup>.

Vi è quindi una tradizione municipale di lungo periodo imperniata sul sistema delle libertà comunali, una tradizione di elevato valore civico, ma al tempo stesso esposta alla vulnerabilità tipica di un sistema di vita esclusivamente comunitario.

Una preoccupazione che ancora oggi si affaccia e che sollecita ad affermare una politica istituzionale che sappia accompagnare al percorso delle libertà comunali una robusta dotazione di risorse ed un corredo di effettivi poteri locali.

*Solo il potere limita il potere*. Nella fredda prosa di questa affermazione di Montesquieu si racchiude un insegnamento anche per un sistema autonomistico che intenda effettivamente tutelare il proprio sistema di libertà civiche da ogni forma di prevaricazione di tipo statale.

Tali rischi di prevaricazione nascono dalla risorgente tentazione di voler affermare una concezione del monopolio dello stato, una concezione che non si rassegna ad assumere fino in fondo il principio che il monopolio della forza fisica non

comporta di per sé il monopolio della produzione giuridica e che le regole giuridiche nascono anche dall'articolazione complessa dei vari livelli istituzionali, locali e comunitari.

La germinazione sociale e comunitaria della regola giuridica pone in primo piano la responsabilità delle classi dirigenti diffuse. Su questo terreno si misura anche il futuro di una nuova classe dirigente territoriale che nel sistema dei poteri locali si proponga non di ricalcare la matrice burocratica di uno stato a forte impronta oligarchica, spesso vessatoria, ma di governare per promuovere libertà, autonomia ed autogoverno delle comunità locali. E su basi federalistiche rifondare anche la stessa statualità nazionale.

---

## NOTE

- 1 M. Martinazzoli, *Un Parlamento per la Lombardia*, "La Repubblica", 5/11/99
- 2 P.A. Ferrari, *Relazione introduttiva alla Assemblea regionale lombarda*, 7/2/98, Milano, Cfr. anche Id.: *Intervista*, Corriere della Sera, 16/9/99.
- 3 M. Martinazzoli, *Intervista*, Repubblica, 7/11/99.
- 4 I. Diamanti, *Un debole riformismo*, Il Sole 24 Ore, 14/11/99.
- 5 G. Bazoli, *Un capitalismo con regole precise*, Il Sole-24 ore, 12/10/99. Id, *Ispirazione cristiana e valori in una economia libera e solidale*, "Città e Dintorni", Brescia, n. 68, 1999.
- 6 E. Severino, *Il destino della Tecnica*, Rizzoli, Milano, 1998, p. 111. Tra le molte opere pubblicate, cfr. Id, *La tendenza fondamentale del nostro tempo*, Adelphi, Milano, 1988. Id., *Il declino del Capitalismo*, Rizzoli, Milano, 1993. Per una diversa analisi di approfondimento cfr. anche: U. Galimberti, *Psiche e techne. L'uomo nell'età della tecnica*, Feltrinelli, Milano, 1999.
- 7 M. Tronti, *La politica al tramonto*, Einaudi, Torino, 1998, p. 99.
- 8 Cfr. D.J. Elasar, *Idee e Forme del Federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995. Per una antologia di scritti, cfr.: M. Albertini, *Il Federalismo*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- 9 K. Ohmae, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Baldini & Castoldi, Milano, 1996, p. 283.
- 10 M. Pacini, *Scelta federale e unità nazionale*, Quaderni della Fondazione Agnelli, Torino, 1994, pp. 37-42.
- 11 P. Perulli (a cura), *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998, p. 57.
- 12 R. Dahrendorf, *La sconfitta della vecchia democrazia*, La Repubblica, 26/1/2000. Cfr.: anche R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- 13 F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia, 1994, p. 28.
- 14 A. de Tocqueville, *La democrazia in America*, Rizzoli-Bur, Milano, 1992, p. 70.