



## **FEDERALISMO COME STRUTTURA PER PARTECIPARE E VALORIZZARE LE IDENTITÀ LOCALI**

*di Giuseppe Gangemi (Università di Padova)*

### **Federalismo come struttura per decidere o come struttura per partecipare?**

Esistono due diverse e contrapposte concezioni del federalismo. Queste concezioni alternative hanno trovato, in Italia, una ideale contrapposizione nel lavoro di due studiosi: il primo, diventato molto noto circa quindici anni fa, perché a lungo considerato ispiratore della Lega Nord (Gianfranco Miglio), e il secondo, meno noto come federalista, ma noto soprattutto come primo fuoriuscito nel ventennio fascista e martire della Resistenza (Silvio Trentin).

Sia detto per inciso, personalmente non considero Miglio un vero federalista, mentre considero Silvio Trentin il massimo teorico italiano del federalismo, perché la sua riflessione federalista è, dal punto di vista del rapporto tra federalismo e democrazia, molto più consapevole di quella di Carlo Cattaneo. Tra l'altro, in molti punti, Silvio Trentin ha anticipato posizioni di Daniel J. Elazar che è considerato il massimo teorico federalista del XX secolo (è morto nel 1999).

Gianfranco Miglio interpreta il federalismo come struttura per decidere e Silvio Trentin interpreta il federalismo come struttura per partecipare. Nella pratica del federalismo come struttura per decidere, esistono due diversi modi di decidere, cui corrispondono due diverse forme di istituzioni nella Federazione: 1) il Senato o Camera delle Regioni (o delle unità federate comunque si chiamino) cui spetta il compito di decidere sulle questioni comuni tra Stato e Regioni secondo il principio del contratto (ci si mette d'accordo per ogni singola questione con i soli vincoli contrattuali espliciti che non lasciano obblighi residui alla scadenza della validità del contratto o alla rescissione del medesimo); 2) la Camera dei rappresentanti dei cittadini che decide dei diritti e dei doveri dei cittadini in quanto individui isolati o associati in gruppi. Nella pratica del federalismo come struttura per partecipare, le forme della partecipazione sono due, cui corrispondono due diverse istituzioni nella Federazione: 1) la partecipazione delle unità federate a una decisione che riguarda tutti (in genere è il Senato che si struttura sulla base della rappresentanza paritaria delle unità federate: lo stesso numero di eletti per ciascuna unità) secondo il principio che ogni decisione comune crea delle obbligazioni reciproche da risolvere in modo equo e in forme di compensazione reciproche; 2) la partecipazione dei cittadini alle decisioni che riguardano tutti (in genere è la Camera dei deputati che si struttura in proporzione al numero di cittadini). Sul piano istituzionale, apparentemente le istituzioni del federalismo per decidere e le istituzioni del federalismo per partecipare funzionano allo stesso modo (per esempio, decidono a maggioranza), ma in effetti non è vero sul piano della sostanza. Essendo il federalismo una teorica prassiologica, è chiaro che il metodo e la sostanza conta più delle forme: nel federalismo come struttura per decidere, le decisioni sono contratti e non vi è altro tipo di obbligo oltre a quelli previsti dalle logiche di mercato; nel federalismo come struttura per partecipare, le decisioni sono obbligazioni politiche e sono previsti dei vincoli di natura etica (va rispettata l'equità nelle singole decisioni e, se non possibile, nel caso singolo, vanno create compensazioni negoziando più casi), di natura logica (la maggioranza non è sovrana se non nel caso in cui si accompagni alla razionalità delle decisioni che prende), di natura giuridica (vanno considerati naturali e rispettati i diritti delle singole unità federate) e, infine, va rispettata la concezione massima della certezza del diritto nel legiferare (non solo le leggi devono essere pubblicizzate e rese chiare, ma si deve anche legiferare dando il tempo a tutti di adeguarsi alle nuove situazioni prima che la legge entri in vigore; nei fatti questo significa che ogni legge deve essere negoziata fino a raggiungere l'accordo

massimo possibile e tanto più va negoziata quanto meno la legge è urgente o la situazione di emergenza).

Nel federalismo come struttura per decidere, queste garanzie non ci sono e non è possibile ricorrere a una corte di giustizia o a una corte internazionale; mentre questo ricorso è possibile nel federalismo come struttura per partecipare. L'impossibilità di ricorrere a Federazioni più ampie e universalistiche consegue, nel federalismo come struttura per decidere, al fatto che l'unico movimento possibile è unidirezionale e centrifugo. La possibilità di ricorrere contro le decisioni delle Federazioni che non rispettino le obbligazioni consegue, nel federalismo come struttura per partecipare, al fatto che il movimento possibile è bidirezionale, cioè sia centripeto che centrifugo. In altri termini, il vero federalismo è sia un movimento di disarticolazione del potere degli Stati verso l'interno (e a vantaggio degli enti locali e dei cittadini), sia verso l'esterno (e a vantaggio di Federazioni sempre più universalistiche, ma anche di arbitri universalistici, cioè corti di giustizia internazionali o extranazionali indipendenti).

Per tutti questi motivi, una struttura per decidere non può, da sola, essere considerata federalista; da sola è al massimo decentramento e può portare più facilmente al confederalismo che al federalismo.

Il confederalismo è la tipica struttura per decidere che non richiede alcun reale livello di partecipazione di ognuno ai problemi di tutti. La secessione è l'espressione massima del decisionismo, in quanto la struttura per decidere può essere spinta fino al punto che la possibilità di decidere se staccarsi o meno da una Federazione o da una Confederazione può essere presa unilateralmente, senza consenso o cooperazione tra chi resta e chi se ne va. Una struttura per decidere, nel senso del decentramento delle sole funzioni amministrative, può essere utile a semplificare le procedure e ridurre il carico di problemi che devono essere affrontati dalle amministrazioni centrali, distribuendolo tra le amministrazioni periferiche. In questo modo si pensa di rendere più efficienti le istituzioni rendendo le amministrazioni locali più sensibili ai problemi delle aree più piccole. L'idea è che più i decisori sono vicini ai problemi, più efficiente è la soluzione che essi possono proporre.

Tuttavia, la lezione del federalismo come struttura per decidere è stata portata avanti nella riforma costituzionale, in corso di approvazione, detta "devolution", in quanto il problema cruciale secondo questa riforma è quello di devolvere le competenze alle realtà locali non preoccupandosi della partecipazione in nessuna delle due forme: negoziazione tra le unità federate e partecipazione dei cittadini. La devolution, in questo senso è un modo di dispiegare tutta la potenza del federalismo di Stato, è un modo per portare a livello locale il principio di Stato, per dispiegare alla periferia tutta la potenza (non negoziata) del federalismo imposto per legge dal centro.

### **Su alcune differenze tra la riforma del Titolo V della Costituzione e le riforme costituzionali del centrodestra**

La prima riforma, in qualche modo connessa al tema del federalismo, è stata realizzata dal centrosinistra e si è trattato di una riforma di attuazione di alcuni articoli della Costituzione: gli artt. 5, 118 e 128. Non una riforma costituzionale, quindi, ma una riforma della legislazione corrente. Questa prima riforma è quella contenuta nelle leggi e nei decreti che prendono il nome dal ministro Bassanini.

L'art. 5 della Costituzione stabilisce che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali e attua il più ampio possibile decentramento amministrativo. L'art. 118 segue al 117, che fornisce l'elenco delle materie sulle quali le Regioni possono emanare norme legislative, e stabilisce che lo Stato può, con legge, delegare alla Regione anche materie non contenute nell'elenco dell'art. 117. L'art. 128 dichiara le Province e i Comuni enti autonomi rispetto alla Regione e l'art. 118 stabilisce anche che ad essi spettano le funzioni di interesse esclusivamente locale, di un locale da intendere come più limitato del territorio regionale.

Tutte queste leggi e relativi decreti sono state importanti per realizzare il decentramento amministrativo di alcune funzioni dello Stato alle Regioni e rispondevano all'obiettivo di realizzare tutto il decentramento possibile senza riforma costituzionale. Per alcuni versi queste leggi e i relativi decreti sono espressione di una concezione del federalismo (ma il termine federalismo non è mai riscontrabile in queste leggi e nei relativi decreti) come

struttura per decidere. Per altri versi, proprio in quanto fanno riferimento a sussidiarietà e attivazioni di forme di cittadinanza attiva (trasparenza e pubblicizzazione degli atti amministrativi e delle decisioni pubbliche) anche se limitatamente ad alcune forme di consultazione (come i referendum) e informazione, hanno innestato alcuni processi che sono importanti per lo sviluppo politico, cioè per la costruzione di un rapporto nuovo tra cittadini e amministratori.

La legge e i decreti Bassanini hanno decentrato il massimo possibile di funzioni in base a una interpretazione estensiva dell'articolo 5 della Costituzione.

Dopo questa legge, il centrosinistra al governo messo mano a una riforma della Costituzione per inserirvi principi minimi di federalismo (talmente minimi che non vengono nemmeno usati i termini federalismo e federalista). La Bassanini doveva far approvare rapidamente quanto più era possibile di decentramento amministrativo perché la procedura parlamentare per approvare una riforma costituzionale è, normalmente, molto lunga.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha modificato pochi articoli della Costituzione: il n. 114 che nella versione originaria subordinava la Regione allo Stato, la Provincia alla Regione e i Comuni alle Province, viene riformulato in modo da mettere al primo posto il Comune, poi la Provincia, la Città metropolitana, la Regione e lo Stato; il n. 116 che, adesso, stabilisce che ogni Regione, se lo vuole, per legge del Parlamento, può ottenere funzioni ulteriori se se la sente di assumerselo (è un blando principio di federalismo a geometria variabile); il n. 117 che stabiliva le materie di pertinenza agli enti locali, lasciando tutte le restanti materie allo Stato, ha ribaltato questa logica affidando allo Stato un elenco di materie e lasciando tutte le altre alle Regioni (il principio che tutto quello che non è previsto in questo articolo vada allo Stato diventa il principio contrario che tutto quello che non è previsto in questo articolo va alla Regione); il n. 118 che, adesso, stabilisce il principio che volontariato e società civile vengano coinvolte nelle attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà (che non è più soltanto la cooperazione tra enti locali o tra istituzioni, ma anche la partecipazione di privati e cittadini, organizzati o meno in gruppi, alla cooperazione tra enti locali); il n. 119 che afferma il principio dell'autonomia finanziaria degli enti locali; il n. 120 che afferma che lo Stato può sostituirsi agli enti locali in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure in caso di pericolo grave per l'incolumità o la sicurezza pubblica (si afferma una garanzia nei confronti di inadempienze degli enti locali che utilizzassero male le nuove funzioni che acquisisce con la riforma costituzionale); il n. 127 che stabilisce che la Regione (o lo Stato) possono promuovere la questione di legittimità contro una legge approvata dallo Stato (o dalla Regione); altri articoli vengono lievemente modificati (il n. 125 e il n. 132), due articoli vengono aggiunti e altri completamente abrogati (il n. 115, il n. 124, il n. 128, il n. 129 e il n. 130).

La riforma costituzionale del centrodestra, riforma che non è ancora conclusa nell'iter previsto, ha avuto una lunga gestazione e tanti ripensamenti. È cominciata con un disegno di legge costituzionale comunicato alla Presidenza del Senato il 26 febbraio 2002 contenente la proposta di modifica di un solo articolo della Costituzione: il n. 117. La modifica consisteva nell'aggiungere, dopo il quarto comma dell'articolo, il seguente testo: "Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie: a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia locale".

Sembrava una riforma semplice e di facile attuazione, ma conteneva vari problemi interpretativi: il concetto di competenze esclusive non è, poi, così chiaro se si pensa che questo articolo convive con l'art. 32 della Costituzione che garantisce cure gratuite agli indigenti; i programmi scolastici di interesse specifico della Regione non sono poi così facilmente definibili; il problema delle risorse per pagare gli stipendi degli insegnanti implicherebbe il passaggio dallo Stato alle Regioni di oltre 35 miliardi di euro (oltre ai trasferimenti già in atto); polizia e istruzione sono importanti come fatti simbolici in quanto toccano i pochi elementi simbolici che abbiano funzionato dopo l'Unità d'Italia (il monopolio dell'uso legittimo della forza che potrebbe essere condiviso tra Stato e Regione all'approvazione di questa modifica della Costituzione e l'Unità culturale della penisola che ha proprio nella lingua e nella istruzione l'unico vero cemento nazionale); la sanità rappresenta la maggio-

re e più costosa, per quanto troppo spesso inefficiente, realizzazione del welfare state italiano. Controllare oggi la sanità, significa controllare il welfare e poterlo, quindi ridimensionare, ma in modo diseguale (costringendo le Regioni più povere a ridimensionarlo di più per risparmiare sulle spese e permettendo alle Regioni più ricche di sottrarre risorse alla sanità per devolverle ad altri fini).

A questa prima proposta di riforma del centrodestra sarebbe dovuta seguire una seconda riforma basata sul presidenzialismo, una volta raggiunto l'accordo tra le forze politiche. In una successiva proposta di riforma gli articoli da modificare sono diventati due: il n. 117 e il n. 114. Questo ultimo modificato per inserire un riferimento a Roma capitale. Nella proposta definitiva, quando si è deciso che tutte le riforme della Costituzione progettate dalle forze politiche del centrodestra sarebbero state presentate congiuntamente, gli articoli da modificare sono diventati 34.

In seguito alla modifica di questi 34 articoli della Costituzione, saranno modificati istituti importanti: la Camera, il Senato, la Presidenza della repubblica, il Primo Ministro e, infine, i rapporti tra Stato ed enti locali.

In particolare, il nuovo Parlamento sarà composto da una Camera dei deputati e da un Senato federale. Il numero dei deputati scenderà da 630 a 400 e il numero dei senatori da 315 (più i senatori a vita) a 200 (più i senatori a vita ridotti di numero e i rappresentanti eletti dalle Regioni). La Camera esaminerà i disegni di legge di cui all'art 117, secondo comma (che elenca le leggi di esclusiva pertinenza statale), e li proporrà al Senato che, se richiesto dalla maggioranza dei senatori, li esaminerà a sua volta ed, entro un certo periodo di tempo, potrà approvarli o proporre delle modifiche (sulle modifiche, però, deciderà la Camera in via definitiva). Se decorrono i termini senza una decisione del Senato, la legge si intenderà ugualmente promulgata.

Il Senato esaminerà i disegni di legge di cui all'art. 117, terzo comma (quelli su cui hanno competenza sia lo Stato che le Regioni), e li proporrà alla Camera che, se richiesto dalla maggioranza dei deputati, li esaminerà ed, entro un dato periodo di tempo, potrà approvarli o proporre delle modifiche. Sulle modifiche, però, il Senato deciderà in via definitiva. Se la Camera non decide entro un certo periodo di tempo, la legge si intenderà promulgata. Sulle leggi finanziarie e altre elencate, decideranno insieme Camera e Senato (e, se in disaccordo su un testo, una commissione paritetica concorderà il testo definitivo).

In base alla riforma, il Presidente della Repubblica acquisterà nuovi poteri (per esempio, eleggerà il Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura), ma ne perderà altri più importanti (quello di scegliere il premier e di sciogliere le Camere). Il Primo Ministro acquisterà una legittimazione popolare perché verrà eletto attraverso il collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati. Non avrà bisogno della fiducia del Parlamento per entrare, dopo le elezioni, nella pienezza della sua carica. Toccherà a lui il potere di sciogliere le Camere.

Per quanto rimanga la modifica, nel senso già detto, dell'art. 117 (delega delle competenze esclusive alle Regioni di sanità, educazione e polizia locale), la riforma in corso di approvazione (l'iter non è finito ed è presumibile che si debba andare a un referendum confermativo) non è quindi una riforma federalista (solo la modifica dell'art. 117 e il nuovo assetto di alcune delle competenze del Senato riguardano in qualche modo il federalismo), ma è una riforma molto più complessa il cui obiettivo è quello di liquidare, di fatto, la Costituzione nata dalla Resistenza.

### **La partecipazione come negoziazione tra unità federate**

Il federalismo come struttura per partecipare presuppone attori che siano liberi e uguali (queste prime due condizioni sono sempre considerate essenziali, cfr. Sen che produce, a prova, una citazione di Nelson Mandela). La convinzione di Trentin è che nessun individuo dipendente possa mai essere libero o uguale di fronte a un padrone, ma che gli individui associati in sindacato possano diventarlo e che organizzazioni sindacali e padronali, quando operano nel processo di negoziazione per la soluzione di una controversia si presentano come due autonomie indipendenti (due individualità separate), ma quando deliberano congiuntamente (e soprattutto quando siglano un contratto), congiuntamente costituiscono una superiore autonomia diventando un Ordine degli Ordini o Ordine delle Autonomie. Particolare importante: l'Ordine si costituisce al momento della deliberazione, perché è il

contratto che rivela la situazione di equilibrio determinato dal confronto delle due autonomie; l'Ordine non esiste ancora al momento della negoziazione. "Il contratto non è che l'espressione tecnica delle regole originate dall'equilibrio che si stabilisce di fatto tra due corpi autonomi antagonisti, costretti a collaborare dalla circostanza che l'uno o l'altro sono integrati come elementi costitutivi in una autonomia più vasta che li supera e li congloba, anch'essa potenzialmente istituzionale: quella delimitata da una fase o da uno stadio particolare del fenomeno produttivo" (Trentin, *De la crise du Droit et de l'Etat*, cap. VI, §10).

In questa frase di Trentin, il concetto di contratto è usato in modo diverso da come Gianfranco Miglio usa lo stesso concetto. Miglio parla di contratto nel senso letterale del diritto civile, come premessa dello scambio economico. Trentin parla di contratto in senso politico, cioè parla di obbligazione politica. Cosa significa questa differenza con riferimento al problema sotteso al federalismo vero, che è il tema della deliberazione e della partecipazione? Il contratto in senso economico rappresenta la singola decisione e il singolo problema; una volta espletate le condizioni previste dal contratto, ognuno perde ogni obbligo nei confronti dell'altro e ridiventa libero di operare le scelte che preferisce. Questo perché il contratto civile, proposto da una parte, si può accettare o rifiutare e, quindi, si presume che, se si accetta un contratto, vi sia guadagno per entrambe le parti. Per Trentin, questo non ha senso nel federalismo, perché l'attore politico non è libero di non deliberare.

In altri termini, il contratto istituisce un Ordine degli Ordini o Ordine delle Autonomie perché rimane sempre una qualche obbligazione. Il federalismo è il rimedio alla tirannide della maggioranza che nasce dalla iterazione delle decisioni. Il federalismo è negoziazione compensativa, anche se non solo questo.

L'ottimo paretiano è la condizione in cui si realizzano solo i progetti per cui aumentano i vantaggi di un gruppo sociale senza che diminuiscano i vantaggi di alcun altro gruppo sociale; detto con riferimento agli individui, l'ottimo paretiano è la situazione nella quale nessun partecipante ci rimette qualcosa e tutti i partecipanti o almeno una parte di essi guadagnano qualcosa rispetto alla propria condizione di partenza. In una condizione di ottimo paretiano, la partecipazione democratica può essere descritta come una situazione ideale che si può vivere in modo unanimemente condiviso. Quando si esce dalla situazione di ottimo paretiano, si perde l'unanimità perché almeno qualcuno ha motivi oggettivi di essere insoddisfatto. Quanto più qualcuno ci rimette o quanto più sono numerosi coloro che ci rimettono anche soltanto un pochino, tanto più facilmente la partecipazione smette di essere "un pranzo di gala, un banchetto o un ricamo", per diventare una lotta dura con cui uno stakeholder (un individuo o un gruppo portatore di un interesse o di un valore) cerca di portare a casa la posta in gioco, di suddividere con altri la posta, o di avvicinarsi alla posta procurandosi una qualche forma di vantaggio.

Ma quando qualcuno (anche uno solo) ci rimette, ci si allontana dalla condizione di ottimo paretiano e la prima cosa che si perde è, ovviamente, l'unanimità. Ma la situazione che rimane è che, dato che uno ci rimette, gli altri, poi, mantengono una obbligazione nei suoi confronti e contraggono il dovere di compensarlo alla prima occasione.

L'ottimo paretiano si realizza anche nella partecipazione quando le risorse distribuite sono di ordine immateriale: nelle associazioni di volontariato, cioè in una struttura che possiamo chiamare "associativa volontaria", la partecipazione è una forma di competizione per risorse identitarie immateriali: si partecipa per sentirsi dei buoni cittadini, dei buoni compagni, dei buoni cristiani, per creare reti di solidarietà, etc. Sono tutte risorse che tendono tanto più ad aumentare quanto più aumenta la partecipazione. E siccome la partecipazione è una risorsa per tutti, nessuno assume atteggiamenti che tendono a diminuire la volontà di partecipazione di ciascuno. Quindi, la partecipazione in questo tipo di organizzazioni volontarie è un esempio di situazione di ottimo paretiano. Anche laddove si discute animatamente, anche dove le tesi di partenza sono molto diverse, l'atteggiamento è quello di cercare di dare a ciascuno una qualche forma di soddisfazione. Nel modello ideale di deliberazione, le tesi si raffinano e si avvicinano le une alle altre. In questo caso, la conclusione finale condivisa nasce dal fatto che si converge verso una soluzione che tenga conto del massimo possibile di componenti delle tesi originarie dando a ognuno soddisfazione per una percentuale maggiore o minore di verità ipotetica iniziale di ciascuno, la quale viene incorporata nella costruzione ipotetica finale. Quello che viene trovato facilmente quando si compete per risorse identitarie (si aspira a sentirsi confermati come buoni cittadini), fa-

cilmente viene perso quando entrano in gioco gli attori che non sono interessati alla verità, ma che perseguono degli interessi e vengono avvantaggiati o danneggiati.

Non è più così semplice deliberare in termini di ottimo paretiano quando la competizione è per le risorse politiche. Questi beni non aumentano con la partecipazione; anzi, quanto più aumenta la partecipazione, tanto minori sono le probabilità che tocchi una quota soddisfacente delle risorse disponibili. Quanto più numerosi sono i partecipanti, tanto più la partecipazione può diventare uno strumento per escludere gli altri: uno che partecipa troppo non è più uno che costruisce risorse per gli altri, come nella struttura associativa volontaria, ma è uno che si avvicina troppo alle poste migliori, nella struttura amministrativa rappresentativa. Per questo, appena si abbandona la condizione di ottimo paretiano (connessa al mercato solo in condizioni di concorrenza perfetta e connessa alle comunità quando si compete per risorse identitarie o per la verità), la partecipazione smetta di essere un pranzo di gala, un banchetto e un ricamo.

Questo mutamento di natura della partecipazione è tale che essa può diventare un modo di riconoscere in che tipo di organizzazione ci si trova: se ancora associativa volontaria, la maggiore partecipazione è gradita sempre; se già amministrativa burocratica o rappresentativa burocratica, la maggiore partecipazione è guardata con sospetto e si cerca di competere con altrettanta partecipazione, ma non più cooperativa con la partecipazione dell'altro; se, infine, amministrativa clientelare, la maggiore partecipazione di qualcuno viene scoraggiata e disincentivata perché capace di scardinare tutti gli equilibri esistenti.

Il federalismo presuppone obbligazioni politiche perché è consapevole che una decisione singola può anche essere partecipata al meglio, ma più decisioni dopo l'altra che coinvolgono gli stessi attori, anche se, singolarmente considerate, sono partecipate nel miglior modo possibile, possono avere generato degli squilibri eccessivi per mancanza di compensazioni e diventare così forme distorte di partecipazione. Il federalismo è la democrazia negoziata e partecipata nel rispetto delle obbligazioni reciproche.

Per chi non lo avesse capito, il federalismo è l'istituzionalizzazione dell'arte della mediazione politica. Se questa arte viene applicata con esclusione delle minoranze, assume la veste della tirannide della maggioranza; se viene realizzata con inclusione delle minoranze rappresentate, ma con l'esclusione dei cittadini e senza trasparenza, assume la veste del consociativismo; il federalismo è l'arte della negoziazione compensativa all'interno di un sistema di garanzie etiche, logiche e giuridiche. Il federalismo, in questo senso, è la forma matura della democrazia perché è, insieme, democrazia rappresentativa e democrazia deliberativa.

### **La partecipazione dei cittadini**

Il federalismo come struttura per partecipare non è quasi mai stato, nell'era della modernità, una rivendicazione della cosiddetta grande cultura, cioè degli intellettuali, ma è sempre stato un risultato della piccola cultura, cioè delle comunità autoorganizzate che sono sempre esistite e che l'organizzazione Stato ha compresso ed emarginato, tentando di sostituirle con forme di organizzazione gerarchizzate. Questo è stato vero anche per le forme di organizzazione della società civile, i partiti. Quando essi sono nati, come ne rimane traccia nel nome "Federazione" per indicare le organizzazioni provinciali dei partiti di massa, erano costituite da forme di organizzazione spontanea ed autonoma e solo successivamente sono diventate strutture gerarchizzate avendo assunto come modello lo Stato nazionale invece che il modello della comunità spontanea. Come contromisura a questa struttura gerarchizzata, Trentin immagina che le lotte sociali generino forme di autoorganizzazione e che il federalismo come struttura per partecipare possa diventare lo strumento per mantenere la forma spontanea di ogni organizzazione generata dalla partecipazione senza assumere come modello lo Stato centralizzato e nemmeno l'organizzazione dei partiti.

In questo senso, un bello slogan coniato da Trentin esprime la sostanza del federalismo: "Liberare e Federare" (è anche il titolo di un suo importante volume e il nome del movimento da lui guidato nella Resistenza francese). Il che vuol dire realizzare forme di organizzazione spontanea e partecipata, e federarle tra di loro mantenendone la forma organizzativa tipica del volontariato (con tanti che escono e altrettanti e più che entrano nell'organizzazione anche soltanto per fare solo un piccolo percorso insieme, non necessa-

riamente tutto il percorso). "Liberare e Federare" significa, quindi, innanzitutto liberare le istituzioni, renderle aperte alla partecipazione dei cittadini. Significa anche stabilire in modo corretto il rapporto tra la democrazia rappresentativa e la democrazia deliberativa. Infatti, le pratiche de facto del federalismo sono tutte le pratiche di democrazia deliberativa: negoziazione, partecipazione, cooperazione, mutua assistenza, autofinanziamento, self help, consorzi, giurie di cittadini, collegi invisibili (che, dopo il fallimento politico di Galilei costretto all'abiura dalla Chiesa hanno avuto un ruolo importante nello sviluppo della scienza sperimentale europea), focus group rappresentativi con cittadini scelti per sorteggio per fare da campione di controllo dell'operato dei consigli eletti negli enti locali, sondaggi deliberativi, referendum, primarie per scegliere i candidati, ma anche negoziazione rappresentativa quando l'iterazione del voto (e persino delle primarie) crea situazioni assimilabili alla tirannide della maggioranza, etc. (oltre a quanto più suggerisce la fantasia della mobilitazione dal basso).

Il federalismo, in quanto struttura per partecipare e far partecipare i cittadini, è finalizzato all'obiettivo di costruire le condizioni per lo sviluppo politico e per lo sviluppo locale, basandosi sulle proprie risorse finanziarie, professionali e politiche, e di sviluppare gli strumenti, locali e non, della democrazia deliberativa. Questa concezione, esplicitamente presente in Trentin, ma implicitamente assunta, prima di lui, anche da altri politici e intellettuali del NordEst (attivi nel periodo intercorso tra l'Unità d'Italia e il Fascismo), anticipa alcune posizioni di Daniel J. Elazar il quale sosteneva che il federalismo attuato attraverso riforme costituzionali non funziona se non è stato anticipato da comportamenti pratici di tipo autonomista. Il federalismo è, infatti, una pratica e non una regola o una norma giuridica.

L'erede intellettuale e allievo di Elazar, John Kincaid, negli anni Novanta, ha proposto di distinguere tra federalismo de jure e federalismo de facto e considera questo ultimo come una precondizione del primo. Anzi, ha precisato che il federalismo de jure non può, da solo, funzionare, proprio per il carattere di teoria prassiologica del federalismo.

La soluzione migliore per realizzare il federalismo è quella di cominciare a partire da comportamenti o dalle aspettative di comportamenti già diffusi nella società civile. Il federalismo deve partire dalle pratiche di autonomia e di partecipazione, rafforzarle e diffonderle. Spesso è inutile tentare la strada inversa, non tanto perché il cominciare con una legge sia controproducente, ma in quanto può costituire una perdita di tempo e una disillusione sull'importanza e sul valore del federalismo.

In riferimento al rapporto tra federalismo e partecipazione dei cittadini, va chiarito che il federalismo implica anche una corretta definizione del rapporto che esiste tra rappresentanza e partecipazione.

Gli scienziati della politica definiscono la rappresentanza o come "rapporto di delega" o come "specchio o rappresentatività sociologica" o come "rapporto fiduciario". Le prime due idee di rappresentanza sono, in effetti, due diverse versioni della medesima concezione: la delega è la versione forte e lo specchio la versione debole della concezione della rappresentanza come mandato imperativo; la terza idea della rappresentanza è alternativa alle altre due ed erroneamente viene impostata come una questione di fiducia. In effetti è una più complessa questione di giustizia connessa al concetto di autorità, laddove il mandato imperativo (sia nella versione forte che in quella più debole) è connesso al concetto di potere.

L'affermazione che la delega vale *per tutte le decisioni* da prendere appare ineccepibile, nella pratica, fin quando l'elettore ignora la posizione degli altri elettori (e questa è la situazione normale al momento del voto).

La protesta del comitato libera l'elettore dal suo isolamento e gli fa apprendere che altri elettori hanno, magari, perplessità che egli condivide. Questo avviene nel corso di un processo deliberativo che è più soft di quelli dei tavoli di deliberazione, perché viene realizzato per lo più a distanza e non con interazioni faccia a faccia. In questo processo deliberativo a distanza, il primo effetto della protesta, che supera la soglia dell'attenzione, è che il cittadino medio si pone in termini più concreti il problema della rappresentanza.

Egli comincia a distinguere dalla rappresentanza che viene ancora delegata, incontestabilmente, al rappresentante eletto (per esempio, al Sindaco) perché egli li rappresenti *in tutte le questioni non controverse*, dalla rappresentanza *in ciascuna delle questioni con-*

*troverse*. Non vi è questione teorica che possa nascondere o far dimenticare questo dato: nel concreto, ciascun elettore sa che egli, per primo, non vota i candidati nella piena condivisione di tutti i punti del loro programma e che, a volte, un elettore non ha nemmeno consapevolezza del programma del candidato che vota.

La rappresentanza non appare all'elettore nella dimensione astratta in cui la presentano i teorici della democrazia, ma si presenta nella sua dimensione concreta: la scelta del Sindaco è sempre scelta di una persona, ma per quanto riguarda il programma, proprio per i tanti motivi già detti, l'elettore non ritiene ingiusto che l'aumentare delle informazioni di cui egli dispone su una politica possa portarlo a rinegoziare il suo consenso con il rappresentante eletto (non sull'intero programma, cioè anche *sulle questioni non controverse*, ma certamente su una singola parte del programma dell'eletto, *sulla questione controversa*).

Per tutti questi motivi, la rappresentanza formale che viene concessa nella valutazione *multi-issue* costituita dall'elezione (un Sindaco è il rappresentante della cittadinanza sulla totalità delle cose da realizzare), non può essere concepita in modo rigido al punto da rifiutare il dialogo nella valutazione *single-issue*.

Ma questo vale anche al contrario: la partecipazione non è mai una richiesta di partecipazione su tutte le questioni, ma solo su alcune questioni, quelle sulle quali si può fare sviluppare una reale mobilitazione. Così come le istituzioni devono essere aperte, anche i sostenitori della necessità della partecipazione devono essere consapevoli che la vera partecipazione è costosa, in termini di impegno politico e di risorse umane e intellettuali che richiede. Partecipare su tutto non è, quindi, possibile perché la partecipazione è mobilitazione, ma è anche riflusso. La partecipazione è ciclica e non può durare a lungo con una vera mobilitazione di massa, a meno che non sia istituzionalizzata in consorzi, associazioni cooperative, etc. i quali tornano, di fatto, a essere basati sulla delega e, quindi, sulla rappresentanza anche se funzionano su progetti limitati che si possono realizzare solo attraverso la partecipazione (a distanza) di tutti i soci.

Dire che la partecipazione è ciclica significa ammettere che non si può pretendere che i cittadini partecipino per un troppo lungo periodo di tempo per deliberare su una sola questione. Le amministrazioni devono favorire la partecipazione e agevolare, in varie forme, la possibilità di concentrare il processo deliberativo in tempi ragionevoli. Ma la partecipazione, che è ciclica con riferimento al singolo problema, può essere istituzionalizzata in consigli permanenti di cittadini che affrontino anche più questioni controverse contemporaneamente. La regola è, però, che ogni processo deliberativo deve essere affidato a un solo consiglio o a una sola giuria di cittadini sorteggiati.

"Liberare e Federare" le istituzioni non significa liberare le istituzioni su tutte le questioni che devono essere decise dai rappresentanti eletti del popolo (in questa ipotesi la rappresentanza diventerebbe inutile), ma significa puntare sulla deliberazione partecipata di tutte le questioni che assumono una forma controversa. Significa anche sviluppare le istituzioni necessarie per la deliberazione. Di due di queste (giornalismo civico e e-democracy) abbiamo già detto. Le altre hanno a che fare con la costruzione di una cultura della deliberazione che presuppone:

- 1) la cultura dell'arbitrato e la consapevolezza della necessità di un arbitro;
- 2) una consapevole regola di giustizia, cioè la consapevolezza di quella regola in base alla quale gli esseri di una medesima categoria essenziale devono essere trattati allo stesso modo;
- 3) una condivisa forma di argomentazione (una logica non convenzionale ma legata al senso comune e, quindi, divieto di utilizzo di modelli matematici per facilitare o rendere automatiche decisioni);
- 4) una disponibilità a evitare le forme di rigidità ideologica;
- 5) una disponibilità a liberarsi del ruolo che si occupa nelle istituzioni per accettare di stabilire un rapporto alla pari.

Tutte queste condizioni sono indispensabili per federare le istituzioni alla società civile dopo averle liberate e la sussidiarietà è il principio attraverso il quale le istituzioni si federano alla società civile nella versione orizzontale della sussidiarietà, mentre le istituzioni si federano ad altre istituzioni, senza stabilire un rapporto gerarchico, nella sussidiarietà verticale.

E qui va chiarito che orizzontale e verticale vanno considerati in senso metaforico, soprattutto il concetto di sussidiarietà verticale. Non esiste un sopra e un sotto nella sussidiarietà: può esistere un più numeroso o meno numeroso, ma nel contratto esiste sempre l'uguaglianza dei contraenti il patto (e federalismo viene da Foedus, cioè da patto). Federalismo si ha quando, sia a livello orizzontale che a livello verticale, le unità costituenti il patto sono su un piano di parità.

La cultura del federalismo è deliberativa. Il federalismo è uno strumento di democrazia locale e uno strumento per disarticolare le strutture amministrative burocratiche trasformandole in strutture associative volontarie. L'obiettivo del federalismo è quello di sviluppare la partecipazione nelle istituzioni e la partecipazione tra le istituzioni.

### **Liberare e Federare**

L'obiettivo del federalismo come fattore di sviluppo politico è quello di costruire identità locali autonome, sia su base istituzionale (un Comune, una Provincia, una Regione) che sulle singole questioni (il termine questioni è usato nel senso in cui lo usava Gramsci con riferimento alla questione meridionale). Trentin considerava il cleavage, cioè la frattura sociale insanabile, come un dato di fatto a cui, tuttavia, bisognava e si poteva porre rimedio, nel lungo periodo, certamente non con un'unica riforma legislativa, appunto attraverso la strutturazione della società in Ordine degli Ordini o Ordine delle Autonomie. Trentin sosteneva che nessun Ordine potesse nascere a tavolino, deciso da intellettuali o politici, ma che ogni Ordine fosse sempre il risultato delle lotte politiche che costituivano le identità sociali. Per questo, il motto di Trentin, durante la Resistenza, era stato: "Liberare e Federare". Con il che voleva dire che, quando il popolo si fa protagonista di una lotta di liberazione, si costruisce una identità nuova basata sulla scoperta della propria autonomia e questa identità va valorizzata e incanalata se non si vuole che le lotte stesse siano la premessa per la costruzione di un nuovo centralismo.

Quello che, da fuoriuscito, Trentin ha detto con riferimento alla Resistenza lo aveva anche detto, fino al 1925, con riferimento anche alle lotte più pacifiche che vengono condotte dalle popolazioni locali. Determinante, nella formazione del suo pensiero, era stata l'opera dei consorzi di ricostruzione della zona più disastata dalla prima guerra mondiale: San Donà di Piave e gli altri Comuni lungo la linea del Piave. Il modo in cui gli abitanti intorno alle rive del Piave avevano saputo ricostruire le loro case e i loro paesi senza attendere l'aiuto dello Stato era stato fondamentale nella formazione di una nuova coscienza che rendeva quelle aree mature per il federalismo. Trentin aveva seguito come avvocato l'opera dei Consorzi e ci aveva scritto vari saggi.

Negli studi che ho fatto del clima sociale e politico in cui è cresciuta la figura di Silvio Trentin è emerso che quell'atteggiamento di partecipazione alla soluzione dei propri problemi, era il risultato, nel Veneto (e il tutto il NordEst), di un atteggiamento mentale, lentamente sviluppatosi nel tempo, che ho chiamato federalismo antropologico.

### **Federalismo competitivo, federalismo solidale e federalismo fiscale**

Si fa un gran parlare di federalismo competitivo o federalismo solidale. Io conosco un solo tipo di federalismo, quello solidale che presuppone che le risorse dell'Ordine si possano trasferire anche in modo diseguale (a fine solidaristici) ai diversi Ordini, mentre le risorse dei singoli Ordini vengono utilizzate in completa autonomia. E allora non esiste il federalismo competitivo? No! Esiste anche il federalismo competitivo perché, se è vero che il federalismo può essere, se vuole, solidale (nella solidarietà del dare a ciascuna unità federata secondo giustizia), è anche vero che il federalismo può essere sia solidale che competitivo. Competitivo con riferimento al federalismo, competitivo nel dizionario teorico del federalismo, non vuol dire non solidale, ma vuol dire che ci possono essere materie che rimangono di competenza sia della Federazione che delle unità federate (sia dell'Ordine che degli Ordini) e che, se una delle due non ci pensa a sufficienza o non lo fa bene, l'altra possa intervenire. Esempio di "competizione" in senso federalista: tu Stato non dai servizi adeguati agli anziani o abbastanza asili nido a chi vive in Puglia; io Regione Puglia posso ritenere di dare questi servizi in aggiunta a quelli che dai tu. In questo senso "competo" con te. Se, invece, non posso competere perché le materie sono di esclusiva competenza dello Stato, e lo Stato non dà servizi adeguati ai miei anziani o all'infanzia, il federalismo

non competitivo mi costringe, al massimo, come Regione Puglia, a fare proteste sui giornali. La competizione, nel federalismo non è tra Ordini, ma tra ciascun Ordine e l'Ordine degli Ordini.

Qualcuno confonde il federalismo competitivo con il federalismo fiscale in quanto considera il federalismo fiscale come la richiesta di tenersi quanto più risorse è possibile per competere con le altre Regioni nel dare servizi migliori ai propri cittadini (e alla malora quelle Regioni che non hanno sufficienti risorse: per esempio, la Calabria che, a detta di Agazio Loiero, che lo disse quando era ministro, e che probabilmente ancora di più lo pensa oggi che è diventato presidente della Regione Calabria, se fosse applicato il federalismo fiscale, non potrebbe mantenere i propri ospedali). In effetti, come si è visto, il federalismo competitivo non ha niente a che vedere con il federalismo fiscale.

Anche il federalismo fiscale è problema molto serio e, proprio per questo, da affrontare in modo molto graduale e in base a tutti i principi che sono stati enunciati nelle pagine precedenti. Per affrontarlo bene, il punto di partenza migliore mi sembra il fatto che il federalismo fiscale è, in concreto, la richiesta di far mantenere le risorse nelle Regioni in cui vengono prodotte. Questa richiesta è stata fatta, per la prima volta, da uno studioso, che è stato anche un importante uomo politico meridionale, e per lungo tempo è stata sostenuta, in polemica con i settentrionali, dai meridionali.

Quello che mi interessa sottolineare è questo paradosso: sembra che, dopo avere per decenni (dal 1890 al 1970) sostenuto che occorresse invertire il flusso di risorse a favore del Meridione, nella speranza che questo, automaticamente, producesse sviluppo, il risultato sia stato il contrario. Secondo le critiche dei sostenitori della Questione Settentrionale, il risultato del trasferimento di risorse al Meridione ha solo aumentato l'assistenzialismo e non è riuscito a innescare uno sviluppo autonomo; anzi, avrebbe persino penalizzato le iniziative autonome, sarebbe stato fonte di corruzione e avrebbe provocato un peggioramento dei criteri di selezione della classe politica e imprenditoriale. Infine, ha avuto costi sempre più elevati che, ad un certo punto, sono apparsi insostenibili a chi li osservava da altre aree del Nord e questo ha innescato quella forma di protesta contro la politica centralista che ha costituito il consenso che ha ricevuto e ancora riceve la Lega Nord.

La rivendicazione leghista che trova più consenso al Nord, anche al di fuori del territorio dove la Lega è presente con consensi elettorali, è la rivendicazione del federalismo fiscale. Per federalismo fiscale si intende il principio che ciascuna Regione viva solo ed esclusivamente delle risorse che produce. Quindi, il federalismo fiscale, secondo la versione di leghisti e di altri settentrionali anche non leghisti, implica l'immediata fine di qualsiasi trasferimento alle Regioni meridionali. Questo viene richiesto sia con riferimento alle risorse gestite dagli Ordini regionali che dall'Ordine centrale (in questo caso lo Stato centrale o romano). In questo estendere il concetto di federalismo fiscale anche alle risorse dell'Ordine sta l'errore grave, in termini di teoria federalista, delle rivendicazioni leghiste.

In effetti, il federalismo fiscale è un principio sacrosanto del federalismo, ma è un principio che va riferito solo alle risorse degli Ordini (regionali rispetto all'Ordine Stato; provinciali rispetto all'Ordine Regione; municipali rispetto all'Ordine Provincia). Si intende, infatti, per federalismo fiscale la pratica di ottenere che ogni livello di una struttura federata (dal più piccolo che è il Comune, all'intermedio che è la Regione, al più grande che è la nazione) abbia una provvista di risorse, raccolte autonomamente attraverso il sistema fiscale, adeguata a svolgere al meglio tutti i compiti affidati. Senza federalismo fiscale, nel senso appena precisato, è la convinzione di ogni studioso del federalismo, non vi può essere vero federalismo.

E la solidarietà?, ci si domanda oggi, quando si sente da più parti richiedere il federalismo fiscale come un fatto punitivo, nei confronti dei meridionali che otterrebbero più di quello che producono. La solidarietà è problema che riguarda (salvo casi straordinari, tipo un disastro ecologico o grandi terremoti, i cui alcuni Ordini, in aggiunta alle risorse che vengono trasferite dal relativo Ordine, possono e dovrebbero contribuire con proprie risorse alle emergenze di alcuni altri Ordini) solo il rapporto tra ciascun Ordine e gli Ordini relativi. Il come? Le risorse a disposizione dell'Ordine (per esempio l'Ordine statale) possono essere distribuite in proporzione ai bisogni di alcuni Ordini relativi (per esempio delle Regioni più povere). L'Ordine statale può trasferire risorse da una Regione all'altra, purché siano le proprie risorse, quelle che servono per gestire le materie di propria competenza. Questo

significa che è bene che alcune materie strategiche, in termini di welfare, in una situazione come quella italiana, non siano delegate in modo esclusivo alle Regioni (quando le Regioni avranno piena autonomia impositiva, cioè federalismo fiscale).

Per queste materie, per esempio la sanità, che pure sta per essere devoluta interamente alle Regioni con la riforma costituzionale del centrodestra, considererei più pratico e prudente un percorso di transizione basato sul federalismo competitivo piuttosto che sul passaggio immediato e brutale alla competenza delle Regioni. Ho la sensazione che si stiano sottovalutando alcuni effetti che possono essere connessi non tanto alla devolution (riforma costituzionale in corso), quanto alle leggi e ai regolamenti di applicazione della riforma (che saranno fatte da chi vince le prossime elezioni politiche, nel caso la riforma costituzionale entrasse in vigore).

Quindi, insisterei su federalismo competitivo come condizione per la realizzazione della solidarietà federalista. Il federalismo competitivo è uno strumento di transizione al federalismo inteso come completa autonomia altrettanto, se non più efficace, del federalismo a geometria variabile. Per questo, mi preoccupa che il dibattito sul federalismo, soprattutto in Meridione, si stia svolgendo più giocando sul tema della solidarietà che sul tema della gradualità, in particolare su quelle forme di gradualità verso il federalismo maturo che sono sia il federalismo a geometria variabile che il federalismo competitivo.

### **Solidarietà e questione meridionale**

Della solidarietà ci si preoccupa molto, tra i federalisti, e giustamente. Solo che occorrerebbe impostare il problema in modo diverso da come lo imposta l'attuale classe politica. Ho in mente, in questo momento, una delle prime dichiarazioni pubbliche di Massimo D'Alema diventato segretario del PDS (cosa che ha poi ribadito da Presidente del Consiglio): ha affermato l'obbligo morale dell'aiuto solidaristico agli imprenditori e alle imprese che operano in Meridione. Secondo D'Alema, poiché questi imprenditori operano in territori sottosviluppati, come il territorio, anche essi diventano bisognosi di aiuto per recuperare lo svantaggio nei confronti degli imprenditori di altre aree più sviluppate del Paese.

Intesa in questo senso, la solidarietà va rifiutata, per due ordini di motivi: il primo è di giustizia ed è legato al fatto che la solidarietà deve andare sempre e solo alle categorie deboli, non ai territori deboli per tutte le categorie, comprese quelle forti come gli imprenditori; il secondo è di efficienza ed è legato al fatto che si sta sempre di più diffondendo la convinzione che il ritardo del Meridione dipenda, anche, dal fatto che è stato "aiutato" e questo ha portato a mantenere nei ruoli di potere le categorie parassitarie che avrebbero dovuto essere combattute per innescare un vero processo di sviluppo. Se questa convinzione non è diffusa come evidente in tutto il Paese è per il forte peso che ancora ha, in molte realtà meridionali e non, una classe di intellettuali che difende gli interessi di quelle categorie parassitarie che vivono di trasferimenti di risorse a proprio vantaggio. I rappresentanti di queste categorie parassitarie detengono in modo stabile e sicuro, soprattutto, il potere delle accademie meridionali.

La Questione Meridionale è, come già aveva segnalato Gramsci, una questione di cultura meridionale, di intellettuali, e Gramsci citava esplicitamente Giustino Fortunato e Benedetto Croce, che danno una rappresentazione del Meridione inadeguata ai suoi reali bisogni. Riportare il discorso di Gramsci all'attualità significa riproporlo in termini di una nuova consapevolezza culturale: che la fine dei trasferimenti di risorse a pioggia o alle categorie forti può solo aiutare le categorie produttive a liberarsi dal peso schiacciante delle classi parassitarie; che la realizzazione di una infrastruttura importante nel Sud va scelta e non ricevuta perché solo chi sceglie, su un bilancio limitato, di operare una spesa invece di un'altra può avere la convenienza di cercare la spesa più produttiva, mentre la realizzazione di un'infrastruttura, finanziata da trasferimenti di risorse dall'esterno, viene sempre considerata auspicabile, anche se inutile e improduttiva.

La strategia di solidarietà che il Meridione deve adottare, a completamento della richiesta di federalismo fiscale, è un progetto di maggiore inserimento del Meridione, oltre che delle altre Regioni, nell'Unione Europea; un progetto che implichi anche il trasferimento alle Regioni e agli Enti Locali di più ampi poteri nel campo della programmazione economica negoziata.

È vero che la Lega chiede il federalismo fiscale con un atteggiamento punitivo e che questa richiesta viene vista come la negazione del federalismo solidale. Bisogna evitare che la Lega si appropri del concetto di federalismo fiscale come ormai, si è appropriata, del tema delle identità locali (da salvaguardare all'interno di una visione universalistica e non da considerare alternative alle identità più larghe). Per recuperare una dimensione realista al federalismo fiscale occorre inserirlo dentro una visione di utilizzo virtuoso delle risorse. Detto in altri termini, ogni realtà locale può fare l'uso che vuole delle risorse che produce, ma se qualche realtà locale vive al di sopra delle proprie risorse non può fare delle risorse di cui dispone l'uso che vuole. Federalismo fiscale vuol dire fiscalismo responsabile nei confronti degli altri, di quelli che producono più di te e finanziano parte del tuo bilancio. Ogni realtà locale deve dimostrare che usa le risorse trasferite dal reddito prodotto altrove per fare del welfare, per investimenti produttivi, o per qualsiasi altro uso responsabile. Se si fanno crescere i sospetti che questi soldi trasferiti vengono sprecati, il federalismo fiscale serve a rammentare a tutti che puoi sprecare i tuoi soldi, non quelli degli altri. La teoria portata avanti nel NordEst e sottoscritta dalla Lega (che su questo riceve molti consensi) è che i soldi trasferiti al Sud dal Nord produttivo non servono allo sviluppo del Meridione, ma sono il motivo stesso per cui il Meridione non riesce a svilupparsi. Se questo fosse vero, non si tratterebbe di rifiutare il federalismo fiscale, quanto di aprire una discussione su due punti:

1) è vero o non è vero che uso risorse prodotte da altri e non da me?

a) Se non è vero, sono fatti interni i modi in cui li utilizzo e ho, persino, il diritto di sprecarli;

b) se, invece, è vero, non posso ignorare il problema etico (che consiste nel sostenere che sono fatti anche degli altri i modi in cui li utilizzo e, su questo, mi devo giustificare nel modo più trasparente possibile, nei confronti della classe politica, ma anche dell'opinione pubblica);

2) è vero o non è vero che le risorse trasferite non necessariamente aiutano lo sviluppo di una realtà, ma semplicemente la rendono dipendente (che è il contrario dell'autonomia che si pone come obiettivo il federalismo)? In altri termini: è possibile pensare che svilupparsi con trasferimenti di risorse, da altre realtà più ricche, senza cambiare la struttura sociale esistente, non solo è impossibile, ma è anche controproducente (più passa il tempo e più si farà fatica a invertire le persistenze degli aggregati da sottosviluppo che i soldi trasferiti da altrove hanno contribuito a consolidare)?

### **Sviluppo locale, sviluppo economico e sviluppo politico**

Questo problema va affrontato cominciando a distinguere, all'interno del concetto di sviluppo locale, lo sviluppo economico in senso stretto dallo sviluppo politico in senso lato. Infatti, con l'espressione sviluppo locale si intende sia quel processo che va verso la costruzione della democrazia locale e che tende a sviluppare la partecipazione attraverso strutture di associazione volontarie che distribuiscono risorse identitarie (cioè lo sviluppo politico in senso lato) sia quel processo che cerca di costruire la piena occupazione o di aumentare la produzione di beni (cioè lo sviluppo economico in senso stretto). Abbiamo distinto tra l'obiettivo dell'aumento della produzione di beni (significa che quello che più conta è produrre quanto più è possibile e questo è l'obiettivo prioritario del modello tayloristico o fordista di sviluppo economico che privilegia la produzione di beni, cioè l'aumento al massimo possibile della produttività attraverso l'utilizzo di alta intensità di capitali, anche a costo di una riduzione della occupazione) e l'obiettivo dell'aumento dell'occupazione (significa che quello che più conta è favorire la piena occupazione e questo è l'obiettivo prioritario del cosiddetto modello Veneto o del NordEst che produce utilizzando alta intensità di lavoro). La tesi sostenuta dai teorici della Questione Settentrionale è che il Meridione abbia sbagliato a inseguire il modello di sviluppo tayloristico o fordista perché avrebbe dovuto inseguire il modello di sviluppo veneto.

Ma da che cosa è derivato il modello di sviluppo veneto? La mia ipotesi è che sia stato la conseguenza dell'investimento di lungo periodo nel federalismo antropologico. Su questo ho scritto molto e a questi scritti rimando (soprattutto al volume *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici bresciani*, Liviana-UTET, 1994).

Focalizzando l'attenzione sulla relazione che esiste tra sviluppo politico e sviluppo economico, questo problema è formulabile attraverso due domande che ricevono due differenti risposte:

- 1) lo sviluppo politico produce sviluppo economico?
- 2) Lo sviluppo economico produce sviluppo politico?

La risposta è che dallo sviluppo economico non nascono le condizioni per lo sviluppo politico, mentre è vero il viceversa, che dallo sviluppo politico nascono più facilmente le condizioni dello sviluppo economico. Per essere più precisi, dallo sviluppo politico nasce il cosiddetto modello di sviluppo veneto, mentre dal mero sviluppo economico nasce il modello di sviluppo tayloristico (se si hanno i capitali enormi che sono necessari e se non si ottengono questi capitali per trasferimento perché il problema è lo stesso che per il federalismo de jure e il federalismo de facto). In altri termini, la costruzione dei poli industriali nel Meridione non ha innestato sviluppo, perché non ha sollecitato le conseguenze che ci si sarebbe aspettati: lo sviluppo di una piccola e media imprenditorialità meridionale. Questa poteva nascere solo favorendo lo sviluppo politico, cioè favorendo il nascere e lo svilupparsi di un nuovo sistema di banche, di raccolta di capitali e di distribuzione di questi capitali a chi aveva idee e progetti credibili. L'esperienza di ricerca realizzata nel Meridione mostra che, invece, è successo che le risorse delle banche locali sono andate a finanziare le grandi imprese settentrionali che scendevano al Sud (perché davano più garanzie di solidità) e a costruire finti imprenditori la cui maggiore capacità di intrapresa consisteva nell'avere forti legami clientelari con i politici. La conseguenza è stata che i finanziamenti a vario titolo agli imprenditori non hanno mai finanziato vero sviluppo economico, ma solo sviluppo assistito e privo della capacità di crescere con le proprie gambe. Lo sviluppo di molte province meridionali è, ancora adesso, di tipo assistito.

Ed anche dove si è creato sviluppo spontaneo, vedi il caso dell'area Iblea, in Sicilia, intorno a una idea elementare (la costruzione, nei primi anni Sessanta, di serre povere: quattro pali più un telo trasparente a fare da parete e da tetto, per la produzione di orticoli), non per questo si è creato sufficiente sviluppo politico per continuare a svilupparsi oltre la prima generazione (oggi l'area Iblea costituisce un distretto ortoserricolo fortemente competitivo sul mercato nazionale e produce una quantità notevole di capitali disponibili ad ulteriori investimenti). Solo che, quando disponi di tanti capitali, che sono il risultato di una sola semplice idea, non è che ti può capitare ancora una volta che un'idea elementare ti renda altrettanto per continuare e bene. Nella generazione successiva, anche se hai prodotto molti capitali, non bastano questi per svilupparti al meglio: ci vuole qualche un grosso progetto per farlo. Hai bisogno, quindi, di nuove prospettive e queste possono venire dalla politica o dallo sviluppo politico. Solo che la politica non si rivela all'altezza e questi capitali in eccesso finiscono, per mancanza di alternative, per essere impiegati nel modo più banale e semplice (con la logica dei contadini che si era una volta): i capitali vengono, in gran parte, impiegati nella costruzione di seconde case sul litorale, naturalmente abitazioni abusive.

È anche il segno di una carenza di sviluppo politico e di senso civico. Lo sviluppo economico, come si è già detto, non tende a produrre sviluppo politico, partecipazione e civismo; tende, più probabilmente, a produrre logiche di appropriazione individuale di tutto ciò che è a portata di mano, sia i beni esclusivi acquisibili sul mercato con contratti di compravendita, sia anche i beni inclusivi che sono di tutti. La regola è che, in una prima fase, l'assenza del politico - che distorcerebbe, intervenendo con aiuti e assistenza, i processi di partecipazione spontanea - è positiva; ma quando questi processi di partecipazione all'interno della struttura amministrativa burocratica diventano troppo forti, occorre sviluppare (e dare rappresentanza nella politica a) i processi di partecipazione all'interno delle strutture associative volontarie (unici antidoti contro l'appropriazione dei beni inclusivi, cioè dei beni che non possono essere proprietà esclusiva di qualcuno, non passano per il mercato e sono di tutti).

Contro i Moloch o i Leviatani del Mercato e dello Stato centralizzatore, che impongono le loro forme di regolazione (economica, quindi egoistica, e autoritaria, quindi non partecipata) occorre sviluppare e rafforzare forme di regolazione alternative: la comunitaria che produce identità e senso civico e la cognitiva che, nella sua dimensione non tecnica (cioè evitando la trappola della conoscenza "esperta") produce Etica, Logica e Diritto (intesi

come sottoprodotto del processo deliberativo in fieri, non come etica, logica e diritto intesi come insieme di regole esistenti a priori e non modificabili in corso di azione). La regolazione comunitaria e la regolazione cognitiva possono ritrasferire nel novero delle risorse inclusive (sottraendole alle logiche del Mercato) beni che oggi sono appropriati in forma esclusiva e destrutturare la struttura per decidere detta Stato ristrutturandola in una struttura per partecipare detta federalismo.

Anche nel NordEst, che pure è un caso virtuoso di sviluppo politico che produce sviluppo economico, a partire da un certo punto in poi, lo sviluppo diventa uno strumento di appropriazione e distruzione dei beni inclusivi. Segno che lo sviluppo politico accumulato nella fase del federalismo antropologico (dal 1860 al 1959 circa) ha perso la sua spinta propulsiva (lo sviluppo politico va continuamente alimentato e non si può fermare senza che la generazione successiva ne perda i vantaggi che può produrre). La conseguenza è che stanno sparando acqua potabile, aria pulita, parchi, verde, fauna e persino vegetazione tradizionale sotto la spinta dello spreco di risorse collettive e di beni inclusivi.