

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

I. Il senso della storia

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Implicazioni istituzionali della problematica del territorio nell'attuale situazione dell'Europa occidentale

I

L'importanza cruciale assunta dalla problematica del territorio costituisce una essenziale caratteristica distintiva della fase della rivoluzione industriale che stanno vivendo oggi i paesi dell'Europa occidentale. Negli anni successivi alla seconda guerra mondiale infatti (anche se la trasformazione si stava preparando da molti decenni) i problemi legati alla pianificazione del territorio hanno assunto il ruolo centrale che nella fase precedente era stato quello dei problemi legati alla lotta di classe.

Nel corso del XIX secolo e nei primi decenni del XX i rapporti tra le classi e la natura dei regimi che li riflettevano avevano costituito – in forme diverse nei diversi momenti storici – le strozzature fondamentali che ostacolavano l'avanzata del processo di industrializzazione. E la rimozione progressiva di queste strozzature – grazie alle grandi battaglie combattute e vinte prima dalla borghesia contro l'aristocrazia e poi dal proletariato contro la borghesia – aveva assicurato le condizioni sociali e politiche di una maturazione delle forze produttive adeguata al grado di sviluppo tecnologico via via raggiunto dalla società europea.

I protagonisti della dialettica sociale – e di conseguenza politica – all'interno degli Stati europei dell'Ottocento erano quindi le classi; e i bisogni degli uomini che acquisivano un rilievo politico erano quelli comuni alla classe alla quale appartenevano. Ma, poiché le barriere di classe dividono il corpo sociale di uno Stato in strati orizzontali, i problemi connessi alla divisione in classi si pongono negli stessi termini in tutti i punti del territorio. Il territorio quindi è indifferente sia rispetto alla identificazione dei bisogni contrastanti da cui nasce la dialettica tra le classi, sia rispetto alla natura delle decisioni da cui dipende di volta in volta la soluzione dei conflitti.

Non per nulla l'Europa continentale, che è stata l'area geografica nella quale la lotta di classe ha assunto la sua forma più radicale, è stata anche quella nella quale lo Stato unitario di tipo giacobino si è sviluppato nella sua forma più pura; mentre negli Stati che, per congiunture storiche estranee alla lotta di classe, hanno mantenuto, nell'Ottocento, una struttura federale o comunque decentrata, come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, si sono conservate solidarietà fondate sulla comunità di cultura e di territorio che hanno determinato fronti non coincidenti con quello della lotta di classe. E questo è il motivo per il quale in quei paesi la lotta di classe si è manifestata in forme attenuate.

II

La lotta di classe nelle sue varie fasi ha avuto la funzione storica di rendere progressivamente meno profondi i fossati che nell'Europa dell'Ottocento dividevano l'una dall'altra le classi, e quindi meno radicali i loro antagonismi. Ciò non significa naturalmente che oggi si debba considerare sanata la piaga dell'ingiustizia sociale, ma soltanto che la soluzione dei problemi posti dall'evoluzione del modo di produrre non dipende più soltanto dai rapporti di forza tra le classi ma anche – e soprattutto – da altri fattori.

Nella fase storica che stiamo vivendo in Europa occidentale, i problemi sociali fondamentali posti dall'evoluzione del modo di produrre sono collegati essenzialmente con la crescita disordinata dell'industrializzazione e con gli squilibri che ne derivano. È così che si sono posti i problemi della congestione delle aree sviluppate – con il conseguente collasso dei servizi sociali – e della decadenza delle aree periferiche; dell'emigrazione e dei tragici fenomeni di sradicamento che ne derivano; dell'inquinamento; della degradazione dei centri storici; della distruzione della natura. Si tratta in una parola dei problemi che riguardano quella che si usa chiamare la «qualità della vita».

Tutti questi problemi hanno in comune un rapporto nuovo con il territorio, e ciò sia in relazione alle cause da cui derivano che per la loro natura intrinseca. Sotto il profilo delle cause essi si distinguono dai problemi legati alla lotta di classe perché non dipendono da squilibri nella distribuzione della ricchezza, o del po-

tere, o dei mezzi materiali della produzione tra le classi sociali, bensì da distorsioni della struttura produttiva, della distribuzione della popolazione, del processo di urbanizzazione che hanno un carattere prettamente territoriale, nella misura in cui si manifestano in una sorta di polarizzazione dell'intero territorio dell'Europa occidentale tra aree congestionate e aree sottosviluppate.

Sotto il profilo della loro natura intrinseca, i problemi della qualità della vita non mettono in gioco i bisogni statistici legati all'appartenenza di classe, bensì i bisogni individuali, che si articolano in modi infinitamente diversi nei diversi contesti sociali, naturali e urbani. I protagonisti della dialettica sociale più profonda dell'Europa di oggi non sono più le classi sociali, ma gli individui. E i problemi degli individui concreti non possono essere compresi né risolti se non nello specifico orizzonte territoriale in cui si pongono. Il territorio non è più quindi una pura cornice spaziale astratta di una dialettica sociale rispetto alla quale esso è sostanzialmente indifferente; al contrario, esso diventa rilevante nella sua articolazione concreta, infinitamente differenziata, ai fini della comprensione e della soluzione dei problemi fondamentali del nostro tempo.

III

Visto in questa prospettiva, il problema della politica del territorio assume un rilievo molto generale e tende a identificarsi con il problema della programmazione tout court, in quanto sono ormai ben pochi i problemi di politica interna di uno Stato industriale avanzato che non hanno un legame specifico con il territorio. Questo vale per il problema – che evidentemente è oggi ancora ben lontano dall'essere risolto – di una più equa distribuzione della ricchezza; e lo dimostra il fatto che ormai nessun sindacato moderno – che non sia puramente corporativo – può avanzare le sue rivendicazioni senza porre il problema della distribuzione territoriale delle risorse e dei rapporti delle aziende con la comunità in cui operano e con il loro contesto urbano e naturale. Questo vale persino per determinati problemi linguistici e culturali, come quello della tutela delle lingue minori o del carattere specifico delle articolazioni regionali della civiltà europea, che non si possono risolvere se non in un contesto economico, demo-

grafico e ambientale che presenti un minimo di equilibrio e di stabilità. Valga per tutti il caso della Svizzera, posta dalla mancanza di una razionale politica del territorio a livello europeo di fronte all'alternativa tra subire passivamente la *Überfremdung* e resistervi con la politica reazionaria ed economicamente autolesionistica della chiusura delle frontiere.

IV

Per porre correttamente il problema della struttura istituzionale adeguata ad una moderna politica del territorio bisogna quindi partire da due dati di fondo, che emergono da quanto si è detto finora.

Il primo è costituito dal fatto che i problemi legati alla qualità della vita non si pongono negli stessi termini su tutto il territorio di uno Stato, ma in modo diverso in ogni quartiere, in ogni comprensorio, in ogni regione. Essi non possono quindi essere risolti con strumenti legislativi e con decisioni amministrative uguali per tutti come accadeva negli Stati unitari europei nella fase acuta della lotta di classe. Al contrario le strutture decisionali devono articolarsi nelle stesse dimensioni territoriali in cui si articolano i problemi, se si vuole che siano in grado di coglierne la specificità, e quindi di avviarli a soluzione. Ciò significa che la maggior parte delle decisioni riguardanti la vita quotidiana degli uomini, per poter essere realmente adeguate alle loro esigenze, devono essere prese in ambiti territoriali assai limitati, come appunto il quartiere, il comprensorio e la regione.

Il secondo è costituito dal fatto che l'intera problematica della pianificazione territoriale è nata da squilibri – creati dallo sviluppo industriale anarchico del secondo dopoguerra – che hanno una dimensione continentale e che hanno determinato una gigantesca concentrazione di risorse, di funzioni e di popolazione nella fascia centrale dell'area del Mercato comune – con tutte le conseguenze della congestione industriale, demografica e urbana, e il correlativo depauperamento delle aree periferiche – con tutte le conseguenze del sottosviluppo e dello spopolamento.

Ciò significa che i problemi che si pongono in ogni specifico ambito territoriale sono bensì individualmente differenziati, ma non sono per questo indipendenti l'uno dall'altro. Al contrario la

loro interconnessione è tale che ogni problema che si pone in un ambito determinato può essere risolto soltanto in presenza di condizioni esterne di relativo equilibrio e stabilità. È evidente che queste condizioni, ad ogni livello, non potranno essere garantite che da strutture decisionali di livello superiore, che agiscano in un ambito spaziale più vasto. Pavia, per esempio, non potrà salvaguardare la sua fisionomia di piccola città universitaria e il suo tipo di rapporto con il suo contesto naturale se il livello lombardo non sarà in grado di arrestare la minacciosa espansione verso sud della megalopoli milanese. E questo risultato a sua volta non potrà essere raggiunto senza una efficace programmazione a livello europeo che crei poli di sviluppo alternativi nel meridione d'Italia, arrestando il processo di concentrazione di risorse e di popolazione nel triangolo industriale, e favorendo anzi la sua progressiva decongestione.

V

Su queste basi possiamo quindi trarre alcune conclusioni di natura istituzionale, premettendo peraltro che si tratta di indirizzi estremamente generali, cioè di indicazioni della direzione nella quale va cercata la soluzione dei problemi, piuttosto che di formule precise per la loro soluzione. Queste ultime non potranno emergere che progressivamente, nel corso di un vero e proprio processo costituente, attraverso il confronto tra le forze politiche, sulla base delle esperienze via via compiute, una volta che sia stato fatto saltare il collo di bottiglia della sovranità degli Stati nazionali attuali.

1) La prima evidente conclusione è che la sola struttura politica in grado di affrontare e risolvere gli attuali problemi di politica del territorio – in grado cioè di impostare una moderna programmazione – è la struttura dello Stato federale. Questa struttura non può limitarsi ai due livelli del modello americano, quello federale (*the Nation*) e quello degli Stati membri (*the States*), ma deve articolarsi in una pluralità di livelli, che vadano dal quartiere al comprensorio, alla regione, alla macro-regione, alla nazione, al livello continentale.

2) In questo quadro assume un rilievo eminente il problema della definizione concreta degli ambiti territoriali dei vari livelli,

perché una struttura istituzionale così complessa potrà funzionare efficacemente soltanto se le decisioni saranno prese da organismi aventi giurisdizione su un territorio di dimensioni corrispondenti alla dimensione dei problemi. Si tratta di un compito che presuppone specifiche conoscenze storiche, sociologiche, economiche, oro-idrografiche, relative al sistema dei trasporti, ecc., che quindi può essere risolto soltanto attraverso un approfondito lavoro collettivo. Ciò che peraltro è essenziale mettere in rilievo in questa sede è che il problema che condiziona tutti gli altri è quello della dimensione territoriale della struttura complessiva. Nelle condizioni dell'Europa di oggi questa dimensione non può che essere quella continentale, perché è proprio a livello continentale che lo sviluppo industriale del secondo dopoguerra ha prodotto gli squilibri che hanno posto in termini drammatici il problema della pianificazione territoriale. Senza la dimensione continentale quindi la struttura federale – si veda il caso della Repubblica federale tedesca – è oggi in Europa uno strumento istituzionale sostanzialmente inutile.

3) Un terzo ed ultimo ordine di problemi è quello relativo agli strumenti giuridico-istituzionali mediante i quali realizzare una efficace coordinazione dell'azione dei vari livelli. Mi riferisco in particolare ai problemi a) della divisione delle competenze, b) dei meccanismi per la presa delle decisioni e c) di quelli per la formazione della volontà politica.

a) Per quanto riguarda la divisione delle competenze tra i vari livelli, il punto che è opportuno mettere in rilievo è che essa non può comunque essere basata su criteri di carattere settoriale. La tendenza della problematica legata al territorio a coincidere con quella della programmazione *tout court* è indice del fatto che i confini tra settori come politica economica e industriale, politica dei trasporti, controllo dell'inquinamento, politica urbanistica, pubblica istruzione, sanità, ecc. sono ormai divenuti indistinti a causa del comune riferimento al territorio. Affidare quindi ad un ente la responsabilità di decidere della localizzazione delle industrie e ad un altro quello di controllare l'inquinamento equivarrebbe a negare il concetto stesso di programmazione e a rinunciare di conseguenza a qualsiasi speranza da parte dell'uomo di controllare razionalmente la crescita anarchica delle forze produttive e di evitare le tragiche conseguenze che ne derivano.

Ogni livello decisionale deve perciò avere competenza su tutti i settori (fatta eventualmente eccezione per quei pochi che hanno ancora un certo grado di autonomia effettiva) e i confini tra competenze di livelli diversi devono essere tracciati sulla base di criteri esclusivamente territoriali. È certo che il farlo comporterà difficoltà, e che in una prima fase saranno inevitabili comunque numerosi conflitti di competenza. Ciò non toglie che questo sia il solo modo in cui si può risolvere il problema.

b) Il problema del meccanismo per la presa delle decisioni acquista un rilievo essenziale perché una dimensione territoriale adeguata e una corretta attribuzione di competenze sono condizioni necessarie ma non sufficienti della capacità dei vari livelli di correggere le distorsioni che si manifestano nel loro ambito e di impedire che ne sorgano delle nuove. La natura delle decisioni che essi prenderanno dipenderà dalla dialettica delle forze politiche e dal modo in cui le loro istanze potranno esprimersi attraverso le istituzioni esistenti.

Il pericolo da evitare in particolare è che, allorché in un determinato ambito territoriale si manifesti una distorsione, la composizione delle rappresentanze politiche al corrispondente livello decisionale si limiti a rifletterla, e quindi tenda ad accentuarla anziché a farla regredire. Si tratta di un pericolo che si presenterebbe in una forma particolarmente acuta nella fase iniziale, nella quale ogni livello decisionale si troverebbe di fronte al compito di correggere le gravi distorsioni provocate dovunque dall'attuale fase di sviluppo anarchico.

Si prenda il caso di una ipotetica macro-regione nord-italiana, che si troverebbe di fronte al compito di arginare l'espansione delle congestionate concentrazioni urbane milanese e torinese. Negli organi rappresentativi della regione, la preponderanza demografica delle due aree, in assenza di meccanismi correttivi, si trasformerebbe senza mediazioni in preponderanza politica. Ed è evidente che, sebbene nelle aree milanese e torinese vi siano molti interessi contrari ad una ulteriore accentuazione del processo di concentrazione, la preponderanza politica delle parti malate dell'area non costituirebbe una buona premessa per il suo risanamento. Si pone quindi il problema di individuare dei meccanismi di autoregolazione.

Uno di questi è senza dubbio l'estensione a tutti i livelli – tranne naturalmente il più basso – del bicameralismo previsto

per il livello centrale dalla Costituzione americana. Si tratta cioè di affiancare a tutti i livelli ad un organo deliberativo eletto su base proporzionale un secondo organo composto dalle rappresentanze paritetiche delle unità territoriali del livello immediatamente inferiore. Questo meccanismo, dando alle unità territoriali meno ricche e meno popolate un peso politico superiore alla loro consistenza demografica, consentirebbe loro di far valere i propri autonomi interessi nel processo di definizione della politica del livello superiore e avrebbe quindi una essenziale funzione riequilibratrice.

c) Il problema del meccanismo per la formazione della volontà politica si pone in vista delle stesse esigenze. Nella realtà dell'Europa di oggi sarebbe catastrofico consentire che venissero introdotti sistemi elettorali che non tenessero conto dell'esigenza di una stretta coordinazione tra i vari livelli. Sistemi elettorali che creassero canali totalmente distinti e non comunicanti tra di loro per la selezione della classe politica locale e di quella europea tenderebbero a cristallizzare mentalità e modi di affrontare i problemi radicalmente contrapposti, che costituirebbero una causa permanente di incomprensioni e di conflitti, del tutto incompatibili con le esigenze di una moderna programmazione articolata.

È appunto a questa esigenza che intende dare una risposta la proposta recentemente avanzata da Albertini di introdurre nella Costituzione dello Stato federale europeo una norma che regoli l'ordine di successione e i tempi dello svolgimento delle elezioni ai vari livelli, stabilendo in particolare che l'elezione degli organi del livello inferiore debba sempre precedere quella degli organi del livello superiore e che l'intero processo – dall'elezione degli organi del quartiere a quella degli organi della federazione – si svolga in un tempo sufficientemente breve da consentirgli di conservare una fisionomia unitaria.

In questo modo l'elaborazione dei programmi da parte delle forze che si affronterebbero ad ogni livello, e il dibattito che avrebbe luogo tra di esse, risulterebbero necessariamente dallo sforzo di operare una sintesi, in una dimensione più vasta, tra i problemi e le esigenze emerse dal dibattito elettorale al livello inferiore. E ciò garantirebbe che la selezione della classe politica anche dei livelli più elevati – quella cui spetterebbe la responsabilità di prendere le decisioni concernenti l'intero territorio della federazione – avverrebbe in un'ottica genuinamente federalistica,

senza la quale sarebbe impensabile affrontare con il necessario senso della realtà i problemi della politica del territorio.

Documento di lavoro redatto in occasione del convegno organizzato dal Cesfer e svoltosi a Pavia il 29 ottobre 1977. In «Il Federalista», XIX (1977), n. 3.