

Francesco Rossolillo

# Senso della storia e azione politica

I. Il senso della storia

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

## Identità territoriale e democrazia

A partire dall'inizio degli anni '70 è andata affermandosi una letteratura che si preoccupa di studiare i fenomeni politici in una prospettiva territoriale. L'intensificarsi dell'interesse per questo tipo di indagine è legato alla crescente internazionalizzazione delle economie, dell'informazione e dei modi di vita. Si tratta infatti di una tendenza che, togliendo ai centri tradizionali della vita politica, economica e culturale nazionale l'importanza preponderante che essi avevano fino a pochi decenni orsono, ha consentito il ricupero di identità territoriali obliterate, ha incoraggiato l'emergenza di ogni genere di rivendicazioni delle periferie nei confronti delle regioni centrali e, in generale, ha reso più visibile la complessa differenziazione territoriale di quella che nell'ottica tradizionale si tende a presentare come «la» realtà politica, economica e culturale nazionale.

Questo indirizzo tende ad assumere, nelle preoccupazioni di sociologi, politologi, economisti e storici, il posto che avevano fino a non molti anni fa, sotto l'influenza di una cultura marxista legata al quadro stato-nazionale e tradizionalmente insensibile ai problemi del territorio, le ricerche incentrate sui problemi connessi con la stratificazione sociale.

È in questa prospettiva che si colloca un interessante volume apparso recentemente, la cui preparazione è stata diretta dal defunto Stein Rokkan, uno dei pionieri di questo genere di ricerche, e da Derek W. Urwin (*The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, Sage Publications, London-Beverly Hills-New Delhi, 1982). Di questo libro sono da segnalare in primo luogo due lunghi saggi, nei quali Urwin sviluppa un'ampia analisi dei rapporti tra politica e struttura territoriale in Gran Bretagna e in Germania. Si tratta di due scritti che forniscono spunti di riflessione di notevole interesse, anche se la mancanza di una

prospettiva globale impedisce ad entrambi di essere qualcosa di più di una serie disorganica di suggestioni staccate.

I dati raccolti da Urwin mettono in evidenza soprattutto, nella storia di entrambi i paesi, l'aspetto territoriale della dialettica tra i partiti. In Gran Bretagna, paese nel quale una lunga storia unitaria ha prodotto una società particolarmente omogenea dal punto di vista territoriale, la contrapposizione tra *Whigs* e *Tories* – e poi tra Liberali e Conservatori – nel corso del XIX secolo non era soltanto un riflesso della contrapposizione di classe tra aristocrazia terriera e grande capitale da un lato, *gentry* e media e piccola borghesia (alle quali si aggiunse come forza di supporto, prima dello sviluppo del *Labour Party*, la classe operaia) dall'altro. Essa era anche l'espressione della tensione tra centro e periferia. I Conservatori avevano infatti il nucleo della loro base elettorale nelle regioni centrali dell'Inghilterra vera e propria, e ne rappresentavano gli interessi, mentre i Liberali erano soprattutto presenti in Scozia, nel Galles e nelle regioni periferiche dell'Inghilterra e si facevano portavoce delle loro istanze.

Si può quindi affermare, sulla base dei dati forniti da Urwin, che la linea di divisione tra le classi come criterio decisivo dell'appartenenza politica dei cittadini del Regno Unito acquistò un carattere esclusivo soltanto all'inizio del quarto decennio di questo secolo, quando il Partito laburista soppiantò definitivamente il Partito liberale come secondo polo della vita politica britannica. Fu quello il momento in cui la *home rule* cessò di essere uno dei temi dominanti del dibattito politico e in cui quindi il sistema dei partiti acquistò una dimensione veramente nazionale (aiutato in questo dall'acquisizione dell'indipendenza da parte della Repubblica d'Irlanda).

A risultati non dissimili Urwin giunge esaminando in una prospettiva territoriale la storia tedesca. Anche qui, e con evidenza ben maggiore che in Gran Bretagna, fino alla presa del potere da parte di Hitler, il sistema dei partiti (con la parziale eccezione del Partito socialdemocratico) è stato caratterizzato da un marcato grado di segregazione territoriale (anche se l'adozione della proporzionale, negli anni della Repubblica di Weimar, consentendo a tutte le formazioni politiche di presentarsi alle elezioni con qualche prospettiva di successo anche nelle regioni in cui erano fortemente minoritarie, ha favorito il tendenziale sviluppo di un sistema partitico nazionale). La Germania ha avuto

comunque bisogno di Hitler per affermare definitivamente la sua unità.

L'analisi di Urwin è interessante e utile perché dimostra che la storia della formazione dei popoli nazionali nel corso dell'Ottocento e dei primi decenni del Novecento, è stata assai più lenta e travagliata di quanto abitualmente non si pensi, e che la tensione tra centro e periferia, anche se in modo meno evidente della lotta di classe, con la quale peraltro si è intrecciata in modo inestricabile, ha giocato un ruolo importante nella dialettica politico-sociale degli Stati dell'Europa occidentale dall'inizio della rivoluzione industriale. In realtà il fondamento sociologico delle nazioni appare in questa luce più recente e meno solido di quanto un approccio limitato alla storia delle idee, o ispirato all'ottica marxista, potrebbe indurre a ritenere.

I due saggi di Urwin mettono anche in luce le interessanti differenze che la storia dei due paesi, sempre considerata sotto il profilo della dimensione territoriale della politica, presenta nei decenni più recenti. La Gran Bretagna ha visto la nascita (in forme non più mediate attraverso i partiti nazionali) di una tensione tra centro e periferie, mentre la Repubblica federale è stata il solo grande paese europeo nel quale queste tensioni sono state quasi del tutto assenti. Ciò è certo stato dovuto in parte alla separazione dalla Prussia, ma anche, e in parte ancora maggiore, al fatto che nella Repubblica federale di Germania la raggiunta omogeneità delle condizioni di vita in tutto il paese si è combinata con un marcato grado di decentramento territoriale e istituzionale che ha consentito ai particolarismi tradizionali di esprimersi nel quadro locale e regionale, anziché scaricarsi sul quadro nazionale, mettendone in pericolo l'unità. Se ne può trarre la conclusione apparentemente paradossale che, in una situazione di crisi dei poteri nazionali, le spinte a mettere in discussione l'unità della nazione sono tanto più forti quanto più accentrata è la struttura dello Stato.

Certo è che la Germania presenta anche un panorama etnico apparentemente assai omogeneo. Questo elemento potrebbe essere invocato da qualcuno come spiegazione dell'attuale assenza di spinte separatistiche nella RFdG. Ma qui si pone il problema della natura della etnicità. Ed è proprio a questo problema che tentano di dare una risposta Jaroslav Krejci e Vitezslav Velimsky nel volume *Ethnic and Political Nations in Europe*, London,

Croom Helm, 1981. In questo libro emerge una volta di più l'inautenticità del tentativo di definire in termini oggettivi un fatto che è prima di tutto ideologico.

Gli autori assumono come criteri di classificazione delle etnie il territorio, la situazione politica (il fatto di essere uniti o meno in uno Stato, e in quale tipo di Stato), la storia, la cultura, la lingua e la *consciousness*, intesa come non meglio qualificato sentimento di appartenenza etnica o politica. I risultati della classificazione appaiono ampiamente arbitrari, anche se l'analisi presentata dagli autori è ricca di motivi di interesse. Krejci e Velimsky individuano in Europa 73 etnie, ma l'impressione che il lettore riceve è che se ne sarebbero potute individuare, con lo stesso grado di attendibilità, la metà o il doppio. Il fatto è che nessuna etnia ha confini definiti, secondo nessuno dei criteri indicati, che tutte potrebbero essere considerate parti di etnie di maggiore estensione e che ciascuna di esse potrebbe essere suddivisa in più etnie di estensione minore. Lo stesso elemento della consapevolezza di appartenere ad un gruppo definito fornisce uno strumento analitico di estrema fragilità, solo che si pensi all'elevato numero di comunità diverse alle quali ognuno di noi si sente di appartenere. La verità è che il sentimento di identificazione territoriale, o di appartenenza ad una comunità, varia in funzione del contesto politico-istituzionale in cui è sollecitato a manifestarsi. È così che, a seconda dei contesti, può essere sentito come prevalente il sentimento di appartenenza alla propria città, o alla propria regione, o alla propria nazione senza che peraltro nessuna di queste entità si presenti con confini chiaramente definiti, tranne quelli – artificiali – tracciati una volta di più dalla politica.

Ciò che pare di poter concludere è che tutti i simboli di identificazione etnica si ritrovano al loro massimo grado di intensità nel centro del territorio che si conviene di far coincidere con l'etnia in questione, mentre la loro presenza diventa sempre più evanescente di mano in mano che si passa dal centro alla periferia. È questa la ragione della crisi di identità di cui soffrono strutturalmente, nel quadro nazionale, le regioni di confine. Assai interessante è a questo proposito la lettura del saggio di Solange Gras contenuto nel volume di Rokkan e Urwin precedentemente citato e che ha come tema la situazione dell'Alsazia, una regione che si è sempre trovata costretta, dalla rivoluzione francese in avanti, a

identificarsi alternativamente con la nazione francese o con quella tedesca, pur sentendo intimamente di non appartenere né all'una né all'altra. Di qui un permanente senso di frustrazione culturale, dal quale essa sta lentamente emergendo soltanto negli ultimi decenni, grazie all'approfondimento del processo di integrazione europea.

È proprio stato il processo di integrazione europea che ha trasformato alcune delle aree periferiche degli Stati nazionali (quelle in particolare che confinano con altri Stati della Comunità) da regioni economicamente derelitte, culturalmente alienate e spesso politicamente oppresse, in essenziali aree-cerniera nei rapporti intracomunitari. È così che sono nati in alcune zone cruciali di confine interessanti casi di *transfrontier regions*, al cui studio è dedicata una raccolta di saggi diretta da Malcolm Anderson (*Frontier Regions in Western Europe*, London, Frank Cass, 1983).

Il successo del Mercato comune ha sottratto rilevanza ai tradizionali centri di potere nazionali e ha spostato il baricentro politico, economico e culturale della vita europea verso la storica Lotaringia, cioè verso il centro geografico della Comunità. Ne è derivata in molte regioni di diverse dimensioni (la Renania, l'arco alpino, la regione di Basilea, quella di Aquisgrana, ecc.) la necessità di organizzare i rapporti a cavallo delle frontiere secondo nuovi schemi. Ciò ha fatto emergere la consapevolezza che i bisogni della programmazione impongono la creazione di regioni al di sopra delle frontiere nazionali: si tratta di regioni che presentano già una propria identità culturale che non si identifica con quella di nessuna delle «nazioni» di cui fanno parte e della quale soltanto ora esse possono incominciare a prendere coscienza, grazie al progressivo venir meno dell'impermeabilità delle frontiere. Esse stanno abbandonando il loro ruolo di periferie, ed acquistando quello di nuovi centri di vita politica, economica e culturale.

Si tratta peraltro di un processo che non potrà concludersi prima che l'Europa riceva un assetto federale. Per ora le *transfrontier regions* stanno ad indicare più l'esistenza di un problema che quella di una soluzione. In effetti l'esigenza di una programmazione al di sopra delle frontiere viene tuttora frustrata dalla naturale tendenza dei governi nazionali a trattare i problemi relativi come problemi di politica estera e la buona volontà delle amministrazioni locali dai diversi lati delle frontiere non può ovviare

alla mancanza di un meccanismo per la formazione della volontà politica su tutta l'estensione del territorio, né al dato di fatto dell'esistenza di sistemi giuridici, amministrativi e fiscali diversi.

Il carattere particolarmente sensibile che le zone di cerniera tra Stati diversi stanno acquistando in Europa occidentale pone anche l'interessante problema dell'adeguatezza di una struttura federale classica a valorizzarne la funzione. La complessa vicenda del distacco del cantone del Giura dal cantone di Berna nella Confederazione elvetica sta a dimostrare che il problema della tensione tra centro e periferia (di cui si occupa David B. Campbell in un interessante saggio pubblicato nel volume di Rokkan e Urwin) si può manifestare anche nell'ambito di un sistema federale. Il modo più adeguato di affrontare il problema è in realtà quello di strutturare il sistema federale in diversi livelli di governo definiti in modo che una stessa area geografica sia sempre periferica rispetto ad un livello e centrale rispetto ad un altro. Ciò implica evidentemente che i diversi livelli di governo non siano contenuti l'uno nell'altro ma si intersechino.

Indicazioni istituzionali utili in una prospettiva più vicina – sempre in un'ottica territoriale – possono essere tratte anche dalla lettura di un bel saggio del politologo americano Arend Lijphart, dal titolo *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1984. Lijphart individua un criterio analitico che mi pare di particolare interesse per la classificazione delle democrazie: la polarità tra quelli che egli chiama *Westminster model* e *Consensus model of democracy*. Il *Westminster model*, che ha le sue espressioni più pure nella struttura costituzionale della Gran Bretagna, e ancor più della Nuova Zelanda, presenta tra le sue caratteristiche essenziali la tendenza al bipartitismo, la conseguente concentrazione del potere esecutivo per la durata di un'intera legislatura nelle mani di un solo partito, un forte grado di dominanza dell'esecutivo sul parlamento, la tendenza all'unicameralismo, l'esistenza di un'unica fondamentale linea di opposizione tra i partiti (tra destra e sinistra su una tematica essenzialmente economica e sociale), l'adozione del sistema uninominale maggioritario per l'elezione dei deputati al parlamento. Il *Consensus model* presenta le caratteristiche opposte: governi di coalizione, prevalenza del legislativo sull'esecutivo, bica-

meralismo equilibrato e rappresentanza delle minoranze, multipartitismo e carattere multidimensionale (quindi anche religioso, etnico, ecc. oltre che socio-economico) delle linee di divisione tra i partiti, impiego di sistemi elettorali basati sulla proporzionale.

Lijphart ricorda che i due modelli molto raramente si presentano nella realtà in forme che si avvicinino allo stato puro. L'indicazione che comunque emerge con chiarezza dalla sua indagine è la correlazione esistente tra la prevalenza del *Westminster model* e il grado di omogeneità della società. D'altra parte, la maggiore o minore omogeneità della società in una democrazia avanzata di oggi – nella quale la dialettica tra le classi non mette più in gioco i fondamenti del consenso – presenta comunque una dimensione territoriale. I caratteri del *Westminster model* sono quindi tanto più presenti in un paese quanto più in esso è forte il consenso sulle regole fondamentali della convivenza e sulla legittimità della comunità politica. È proprio questo consenso, cioè la garanzia che la dialettica tra i partiti non investirà mai le radici profonde dell'identificazione politica e culturale dei cittadini, e che di conseguenza le decisioni del governo, qualunque esso sia, non saranno mai, per quanto poco gradite, inaccettabili per una parte della società, che costituisce il fondamento sociologico della tradizionale capacità di decidere del governo britannico.

Al contrario, nelle società poco omogenee il consenso deve essere creato dalle istituzioni. Ciò significa evidentemente che il *Consensus model* – che realizza una minore efficienza decisionale – non è un prodotto dell'insipienza dei costituenti, ma è un sistema di governo che, nelle sue varie forme, è il solo adatto ad evitare che le tensioni esistenti in società fortemente disomogenee possano esplodere non disponendo dei canali necessari ad esprimersi politicamente.

L'analisi di Lijphart fa giustizia di molte sciocchezze che sono state dette dentro e fuori il Parlamento europeo in occasione del dibattito che ha preceduto l'approvazione del progetto di Trattato. Molti allora, trasferendo con scolastica meccanicità alla Comunità i problemi dei singoli Stati membri, o piuttosto di alcuni di essi, avevano come massima delle preoccupazioni quella di mettere il futuro governo europeo al riparo dai capricci del Parlamento e dall'instabilità delle maggioranze, e quindi guardavano con sospetto a qualunque formula istituzionale che consentisse al Parlamento di esercitare un forte controllo sull'esecutivo. Si tratta



del resto di un atteggiamento che ha lasciato una traccia nello stesso testo approvato dal Parlamento: infatti una delle disposizioni più discutibili che esso contiene (e che del resto non fa che confermare una disposizione già contenuta nei Trattati di Roma) stabilisce che la sfiducia alla Commissione può essere votata dal Parlamento soltanto con una maggioranza di due terzi.

La realtà è che l'Unione prevista dal progetto di Trattato si inquadra con particolare chiarezza nel *Consensus model of democracy*. Ciò significa che il compito primordiale delle istituzioni, per potersi consolidare e per continuare nel cammino dell'unità politica, è quello di mobilitare e di aggregare intorno a sé tutto il consenso potenziale disponibile in una società, come quella europea, fortemente differenziata dal punto di vista territoriale. Ciò rende il requisito della rappresentatività delle istituzioni (beninteso nel quadro di un assetto che preveda l'esistenza di un governo dotato di poteri reali) più importante di quello della loro efficienza o, per essere più precisi, fa dipendere l'efficienza dalla rappresentatività.

Tutto ciò significa un governo nel quale la grande maggioranza degli europei di tutti gli Stati membri e di molte tendenze politiche diverse si possa riconoscere. E significa che questo governo deve essere strettamente controllato da un parlamento eletto su base proporzionale: quel parlamento che è e rimane, in quanto titolare della legittimità che gli viene conferita dal suffragio universale, il motore del processo di unificazione.